

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Diseño de la Política de Ingresos**

Auditoría de Desempeño: 14-0-06100-07-0079

GB-037

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones para contar con un Sistema Hacendario que genere más recursos.

Alcance

El alcance comprendió la revisión del diseño de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2014, con base en las disposiciones legales aplicables y la incorporación de los aspectos de la Reforma Hacendaria que fueron aprobados y sus efectos en las estimaciones de los ingresos tributarios; así como la aplicación de las medidas de la Reforma Hacendaria para lograr que el “sistema hacendario sea más simple, progresivo y que fomente la formalidad” y el análisis de las estimaciones de recursos en la LIF 2014, para el fortalecimiento de los ingresos tributarios no petroleros.

En el Sistema de Evaluación del Desempeño, se verificó el cumplimiento del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”. Asimismo, se verificaron las acciones realizadas por la SHCP para presentar la LIF para su aprobación en los plazos determinados y la comprobación de las acciones relacionadas con la realización de estudios de alternativas de la política de ingresos; las campañas de difusión y promoción en materia tributaria; el análisis y las autorizaciones de precios y tarifas e ingresos excedentes, y las adecuaciones al marco jurídico que respondieron a la aplicación de las diversas medidas de la Reforma Hacendaria orientadas a ajustar el marco legal en materia fiscal, señaladas en los indicadores de nivel de Componente y de Actividad de la MIR del programa presupuestario, así como la aplicación de los recursos para la operación del programa presupuestario P001 en el ejercicio fiscal 2014.

En el sistema de control y seguimiento, se evaluó la aplicación de las normas generales de control interno, y la información reportada en los instrumentos de rendición de cuentas para dar seguimiento y evaluar los objetivos y metas del programa presupuestario.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en 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 los objetivos y metas del Programa Presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”.

Antecedentes

De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”; y el artículo 73, fracciones VII y XXVIII, faculta al Congreso para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, así como “para expedir leyes en materia de (...) ingresos y egresos, (...) para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los Órganos Políticos-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.”

La política de ingresos contiene el conjunto de normas, criterios, metas y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el financiamiento de las acciones y cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.

Para la captación de recursos, el Estado mexicano cuenta con dos fuentes de ingresos que son los petroleros, que comprenden los recursos obtenidos por el Gobierno Federal por medio de los impuestos a los rendimientos petroleros, los derechos y los impuestos especiales de productos y servicios, así como de los provenientes de la paraestatal de Petróleos Mexicanos (PEMEX); y los ingresos no petroleros que se refieren a los tributarios (impuestos), los no tributarios (derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones), y los obtenidos por los organismos y empresas públicos.

De la estructura de los ingresos, los tributarios no petroleros son la principal fuente de recursos del Gobierno Federal, en el cual se recaudan los impuestos. “Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.”

El documento que establece la política de ingresos anual es la Ley de Ingresos de la Federación, la cual se revisa, analiza y dictamina por el H. Congreso de la Unión.

En el diagnóstico del PND 2013-2018, se menciona que la capacidad del Estado mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población, incluyendo áreas como salud, educación, infraestructura y seguridad, es limitada a causa de los escasos recursos con los que cuenta, ya que el gasto público sobrepasa los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Asimismo, se señala que en el país existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas; y que el sector informal merma la capacidad de recaudación del Estado, ejemplo de ello fue que en 2008 el porcentaje de la fuerza laboral que no declaró impuestos representó el 30.9%.

En la MIR 2014 del programa presupuestario P001 se definió que la problemática de los ingresos es el “Bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”, debido a una inadecuada progresividad del sistema hacendario y a la falta de promoción e incentivos para el pago de impuestos, lo que origina baja recaudación del Gobierno Federal, y provoca incertidumbre en las finanzas públicas ante la dependencia de los ingresos petroleros y la baja

fortaleza de los ingresos tributarios, lo que limita la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población.

Para coadyuvar a la solución del problema público, en 2014 la SHCP operó el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, con el fin de “Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad a través del fortalecimiento de la política de ingresos del sector público”, para lo cual se asignaron 531.8 millones de pesos.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, la SHCP elaboró y actualizó la MIR del programa presupuestario P001, con base en la definición del problema en materia de ingresos, sus causas y efectos, y se constató que los indicadores de los niveles de Fin y Propósito presentaron inconsistencias entre el objetivo, el método de cálculo y la periodicidad, ya que esos métodos se enfocan en medir los efectos del diseño de la política de ingresos mediante el incremento de la recaudación de los ingresos tributarios no petroleros, pero no miden el diseño específico de esa política, por lo que se determinó que esos indicadores no permiten evaluar de manera integral el logro del programa.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SHCP informó que en el indicador de nivel de Fin: “el método de cálculo es consistente con el objetivo en cuanto a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y fomente la formalidad, ya que una política tributaria exitosa es aquella que permite generar los ingresos públicos necesarios para que el Estado pueda hacer frente a sus obligaciones esenciales. En los casos en que la política tributaria no permite generar estos recursos por periodos de tiempo prolongados, el Estado tiene que recurrir al endeudamiento o a déficits públicos elevados (...)”.

Asimismo, indicó que “la razón de los ingresos tributarios a tamaño de la economía, medido por el Producto Interno Bruto (PIB), es la medida utilizada para evaluar el sistema tributario de un país” y que “organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), utilizan dicho indicador como medida de efectividad del sistema tributario”.

También, especificó que el indicador a nivel de Fin es el mismo que se estableció en el objetivo 2 del PRONAFIDE 2013-2018, relativo a “Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y fomente la formalidad”, el cual se relaciona con el objetivo 4.1 de la meta nacional “Mantener la estabilidad macroeconómica del país” y la estrategia 4.1.2 “Fortalecer los ingresos del sector público”. Aun cuando la dependencia señaló las causas por las que el objetivo de nivel de Fin es congruente con el indicador y el método de cálculo; no explicó las razones por las que la periodicidad en la MIR del programa es sexenal cuando en el indicador del PRONAFIDE se establece que debe ser anual.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, con el oficio núm. 349-A-DG-127-2015 del 28 de octubre de 2015, la SHCP informó que “en la presente Administración se había contemplado que la meta de recaudación que se estableció en el PRONAFIDE y que corresponde al indicador de Fin del programa presupuestario: pasar de una recaudación equivalente a 9.2% del PIB en 2013 a una de 11.6% en 2018, tenía como

uno de sus puntos centrales el que a lo largo del periodo deberá avanzarse en la maduración de algunas de las medidas que contiene la Reforma Hacendaria. Sin embargo, no es factible medir, año con año y con un aceptable grado de confiabilidad la recaudación adicional que generarán algunos de los cambios introducidos por dicha reforma.”

En cuanto a la observación señalada por esta unidad fiscalizadora con respecto del indicador de Propósito, la dependencia señaló que “el indicador de nivel Propósito mide el diseño específico de la política y permite evaluar de manera integral el logro del programa” por las razones siguientes:

- “La recaudación observada es un indicador que se utiliza internacionalmente para medir la eficiencia tributaria.
- “Es el mejor indicador que se tiene, aunque combina el diseño de la política tributaria con la administración de la misma, la recaudación observada refleja el diseño de dicha política.
- “Si se realiza un mal diseño de la política tributaria necesariamente se reflejará en una baja recaudación observada.
- “No es posible separar en un indicador si un aumento en la recaudación es el resultado del diseño de la política tributaria o de la administración de dicha política.
- “Los indicadores basados en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación o en la misma Ley de Ingresos también incluyen cifras basadas en la administración de la política tributaria por lo que tampoco serían indicadores puros.
- “Al ser un indicador basado en cifras observadas refleja la realidad de la política fiscal. No se basa en un pronóstico realizado a partir de un marco macroeconómico prevaleciente en ese momento o en supuestos que se asumieron bajo ciertas condiciones. Es muy probable que los supuestos no se cumplan en la misma magnitud que como se había pronosticado en la iniciativa de la LIF o en la propia Ley de Ingresos por lo que los indicadores basados en estos últimos no estarían reflejando las condiciones observadas.
- “Al comparar, en términos reales, un año (t) contra el año anterior (t-1) se obtiene un indicador de cómo mejoró el diseño de la política tributaria basado en lo que se observó el año anterior (t-1).”

Con base en el análisis de la información proporcionada, la SHCP aclaró en cuanto a la periodicidad del indicador de Fin que “a lo largo del periodo deberá avanzarse en la maduración de algunas de las medidas que contiene la Reforma Hacendaria (...) no es factible medir, año con año y con un aceptable grado de confiabilidad la recaudación adicional que generarán algunos de los cambios introducidos por dicha reforma”; sin embargo, con respecto del indicador de Propósito, aun cuando la secretaría indicó las razones por las que considera que el indicador es el más adecuado para medir el objetivo de ese nivel y el avance del programa, la ASF concluye que dicho indicador es factible para programas orientados a la recaudación de las contribuciones federales, pero no para el programa P001 “Diseño de la política de ingresos”, ya que se requiere un indicador que mida de forma concreta las acciones realizadas por la dependencia para diseñar la política de ingresos.

14-0-06100-07-0079-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente las medidas correspondientes para adecuar el indicador de nivel de Propósito de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P001, a efecto de que dicho indicador permita evaluar adecuadamente el objetivo de ese nivel y el logro del programa, basado en el diseño de la política de ingresos y no en su efecto, en cumplimiento de lo establecido en el numeral IV.2.2, apartado 2, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas realizadas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Diseño de la Ley de Ingresos de la Federación*

En 2014, la SHCP diseñó el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, el cual se integró por tres apartados: la Exposición de Motivos que cumplió con los 8 requisitos establecidos en la normativa, enfocados en la política de ingresos que incluyó los propósitos del programa presupuestario, los montos, las estimaciones y las proyecciones de ejercicios posteriores; el Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos; que incluyó los seis elementos de las disposiciones de la ley, relativos a las estimaciones de ingresos, entre los que se encuentran los ingresos tributarios no petroleros, y las propuestas de endeudamiento para 2014; y la Ley de Ingresos de la Federación, que en su contenido cumplió con los requisitos fijados relacionados con los ingresos por financiamientos. Asimismo, se verificó que la elaboración del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación 2014, contiene la proyección y el cálculo de las estimaciones de los ingresos.

3. *Cumplimiento del objetivo vinculado con las medidas de la Reforma Hacendaria*

Con la revisión de la documentación que proporcionó la SHCP y lo reportado en la Cuenta Pública 2013 y 2014, se determinó que en el ejercicio sujeto a revisión, en materia fiscal y tributaria, se formularon y aprobaron modificaciones a las leyes del Impuesto sobre la Renta (ISR), del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y Federal de Derechos. En cuanto a las leyes relativas al Impuesto Empresarial a Tasa Única y al Impuesto a los Depósitos en Efectivo, éstas fueron abrogadas, con el fin de simplificar el cálculo y cobro del ISR.

Asimismo, se verificó que en 2014 para la implementación de la Reforma Hacendaria se establecieron siete medidas relacionadas con el sistema tributario y fiscal, de las cuales cinco se relacionaron con la materia de ingresos y cuatro coadyuvaron al logro del objetivo del programa, relativo a que el “sistema hacendario sea más simple, progresivo y que fomente la formalidad”.

También, se determinó que con la implementación de las medidas de la Reforma Hacendaria relativas a “incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano”, en 2014, se incrementó en 0.4% la estimación de los ingresos totales con respecto de lo obtenido en 2013 por 3,800,415.6 millones de pesos.

4. *Incremento de los ingresos no petroleros (comparativo 2013 y 2014)*

Se determinó que en 2014, la SHCP estimó en la LIF 2014 un total de 3,816,747.8 millones de pesos, ingresos superiores en 0.4% equivalentes a los registrados en 2013, por 3,800,415.6 millones de pesos, en los conceptos relativos a los ingresos totales de la Federación, ingresos del Gobierno Federal e ingresos de organismos y empresas.

En cuanto al Gobierno Federal, en la LIF 2014 se estimaron ingresos por 2,709,961.1 millones de pesos, cantidad superior en 0.2% en relación con los 2,703,575.2 millones de pesos obtenidos en 2013, y se recaudaron 2,888,059.7 millones de pesos, 6.6% más que lo estimado en dicha Ley de Ingresos.

Asimismo, se identificó que los ingresos tributarios no petroleros del Gobierno Federal se estimaron en 1,752,178.8 millones de pesos, monto superior en 6.5% que los registrados en 2013 por 1,644,537.4 millones de pesos; y que en 2014, por ese rubro se recaudaron 1,815,991.8 millones de pesos, lo que representó un aumento del 3.6% con respecto de la LIF 2014.

5. *Cumplimiento de los plazos establecidos para la entrega del Proyecto de la Ley de Ingresos*

Con la revisión de los dictámenes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados del 18 de octubre de 2013 y el Dictamen correspondiente a la minuta del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2014, turnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público del H. Senado de la República, se determinó que la SHCP cumplió con los plazos establecidos.

6. *Marco jurídico tributario*

Con la revisión de los expedientes, se determinó que la SHCP superó la meta del indicador de Componente “Porcentaje de adecuaciones al marco jurídico tributario” en 4.0%, al realizar 104 adecuaciones de 100 programadas; sin embargo, la dependencia proporcionó a la ASF la MIR del programa presupuestario donde reportó haber realizado 112 adecuaciones al marco jurídico, lo que mostró una diferencia de 8 adecuaciones entre lo informado en la matriz y la revisión física de los expedientes.

Respecto de los indicadores de Actividad “Porcentaje de anteproyectos y proyectos legales en materia fiscal y aduanera” y “Porcentaje de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio”, con la revisión de los expedientes, se constató que la dependencia superó las metas en 17.0% y 78.7%, respectivamente, al haber realizado 234 anteproyectos y proyectos de 200 programados, y 134 convenios y participaciones internacionales de 75 establecidos como meta; no obstante, en la MIR proporcionada a la ASF, la secretaría reportó haber realizado 204 anteproyectos y proyectos, y 85 convenios y participaciones internacionales, lo cual denotó una diferencia entre lo informado por la secretaría y lo verificado por la ASF de 30 y 49, respectivamente.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SHCP estableció y proporcionó un Programa de Trabajo, con el objetivo de “Definir las acciones necesarias para que la Subsecretaría de Ingresos como Unidad Responsable del programa presupuestario P001, informe en la MIR cifras confiables en tiempo y forma (...) para el registro y generación de información confiable (...) que permita la adecuada rendición de cuentas”. El Programa de Trabajo consiste en lo siguiente:

1. Creación del Grupo de Trabajo responsable de elaborar el oficio, mediante el cual cada Titular de Unidad instruirá a sus áreas dependientes las actividades que se deben realizar durante cada ejercicio fiscal, para cumplir con la entrega de la información de la MIR en tiempo y forma. (19 de octubre de 2015).

2. Designación de los funcionarios que integrarán y representarán a cada Unidad Administrativa en el Grupo de Trabajo, los cuales deben tener conocimiento de la MIR. (19 de octubre de 2015).
3. Primera Reunión del Grupo de Trabajo: Se identificará la información que cada Unidad Administrativa reporta en la MIR y se determinarán las normas de operación entre las cuales destaca el establecer un formato único para la integración de cifras en cada Unidad Administrativa a fin de homologar criterios, definir el flujo de trabajo y los tiempos de entrega. (23 de octubre de 2015).
4. Segunda Reunión del Grupo de Trabajo: Se redactará el proyecto de oficio mediante el cual cada Jefe de Unidad instruirá a sus áreas dependientes para el cumplimiento de la entrega de información de la MIR y en el cual se señalará la forma de trabajo y las fechas de entrega. (30 de octubre de 2015).
5. Someter para aprobación y firma de los Titulares de Unidad, el oficio de instrucción y comunicarlo a todas las áreas para su cumplimiento. (Noviembre de 2015).
6. Seguimiento a los acuerdos tomados por el Grupo de Trabajo.

Se concluye que la SHCP implementó acciones para atender las deficiencias detectadas, por lo que la observación se da por solventada.

7. Opiniones y consultas jurídicas en materia fiscal y aduanera

Con la revisión de los expedientes, se determinó que la SHCP superó la meta del indicador de Componente “Porcentaje de adecuaciones al marco jurídico tributario” en 4.0%, al realizar 104 adecuaciones de 100 programadas; sin embargo, la dependencia proporcionó a la ASF la MIR del programa presupuestario donde reportó haber realizado 112 adecuaciones al marco jurídico, lo que mostró una diferencia de 8 adecuaciones entre lo informado en la matriz y la revisión física de los expedientes.

Respecto de los indicadores de Actividad “Porcentaje de anteproyectos y proyectos legales en materia fiscal y aduanera” y “Porcentaje de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio”, con la revisión de los expedientes, se constató que la dependencia superó las metas en 17.0% y 78.7%, respectivamente, al haber realizado 234 anteproyectos y proyectos de 200 programados, y 134 convenios y participaciones internacionales de 75 establecidos como meta; no obstante, en la MIR proporcionada a la ASF, la secretaría reportó haber realizado 204 anteproyectos y proyectos, y 85 convenios y participaciones internacionales, lo cual denotó una diferencia entre lo informado por la secretaría y lo verificado por la ASF de 30 y 49, respectivamente.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SHCP estableció y proporcionó un Programa de Trabajo, con el objetivo de “Definir las acciones necesarias para que la Subsecretaría de Ingresos como Unidad Responsable del programa presupuestario P001, informe en la MIR cifras confiables en tiempo y forma (...) para el registro y generación de información confiable (...) que permita la adecuada rendición de cuentas”. El Programa de Trabajo consiste en lo siguiente:

1. Creación del Grupo de Trabajo responsable de elaborar el oficio, mediante el cual cada Titular de Unidad instruirá a sus áreas dependientes las actividades que se deben

realizar durante cada ejercicio fiscal, para cumplir con la entrega de la información de la MIR en tiempo y forma. (19 de octubre de 2015).

2. Designación de los funcionarios que integrarán y representarán a cada Unidad Administrativa en el Grupo de Trabajo, los cuales deben tener conocimiento de la MIR. (19 de octubre de 2015).
3. Primera Reunión del Grupo de Trabajo: Se identificará la información que cada Unidad Administrativa reporta en la MIR y se determinarán las normas de operación entre las cuales destaca el establecer un formato único para la integración de cifras en cada Unidad Administrativa a fin de homologar criterios, definir el flujo de trabajo y los tiempos de entrega. (23 de octubre de 2015).
4. Segunda Reunión del Grupo de Trabajo: Se redactará el proyecto de oficio mediante el cual cada Jefe de Unidad instruirá a sus áreas dependientes para el cumplimiento de la entrega de información de la MIR y en el cual se señalará la forma de trabajo y las fechas de entrega. (30 de octubre de 2015).
5. Someter para aprobación y firma de los Titulares de Unidad, el oficio de instrucción y comunicarlo a todas las áreas para su cumplimiento. (Noviembre de 2015).
6. Seguimiento a los acuerdos tomados por el Grupo de Trabajo.

Se concluye que la SHCP implementó acciones para atender las deficiencias detectadas, por lo que la observación se da por solventada.

8. *Campañas de difusión en materia de política de ingresos*

Se determinó que en 2014, la SHCP cumplió en 100.0% las metas de los indicadores “Porcentaje de Campañas Difundidas” y “Porcentaje de campañas autorizadas por la Secretaría de Gobernación para su difusión”, al difundir 3 campañas orientadas a incrementar la recaudación, fomentar la educación financiera e impulsar la formalidad, denominadas “Declaración Anual e Informativa 2013”; “Educación Financiera” y “Crecamos Juntos”.

9. *Estudios en materia de política de ingresos*

Se determinó que en 2014, la SHCP cumplió con la meta de los indicadores “Porcentaje de estudios de alternativa de política de ingresos presentados en cada ejercicio” al realizar 19 estudios de 18 programados; y “Porcentaje de análisis y estudios económico-contables de propuestas de política de ingresos” al elaborar 440 estudios económico-contables de 260 previstos.

Asimismo, se constató que la SHCP informó a la ASF en la MIR del programa presupuestario que realizó para el indicador “Porcentaje de estudios de alternativa de política de ingresos presentados en cada ejercicio” 18 estudios; y para el indicador “Porcentaje de análisis y estudios económico-contables de propuestas de política de ingresos” 325 estudios económico-contables; pero con la revisión de esos estudios, se identificó que se realizaron 19 y 440 estudios, respectivamente, situación que denotó diferencias entre lo reportado por la dependencia y lo verificado por la ASF.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SHCP estableció y proporcionó un Programa de Trabajo, con el objetivo de “Definir las acciones necesarias para que la Subsecretaría de Ingresos como Unidad Responsable del

programa presupuestario P001, informe en la MIR cifras confiables en tiempo y forma (...) para el registro y generación de información confiable (...) que permita la adecuada rendición de cuentas”. El Programa de Trabajo consiste en lo siguiente:

1. Creación del Grupo de Trabajo responsable de elaborar el oficio, mediante el cual cada Titular de Unidad instruirá a sus áreas dependientes las actividades que se deben realizar durante cada ejercicio fiscal, para cumplir con la entrega de la información de la MIR en tiempo y forma. (19 de octubre de 2015).
2. Designación de los funcionarios que integrarán y representarán a cada Unidad Administrativa en el Grupo de Trabajo, los cuales deben tener conocimiento de la MIR. (19 de octubre de 2015).
3. Primera Reunión del Grupo de Trabajo: Se identificará la información que cada Unidad Administrativa reporta en la MIR y se determinarán las normas de operación entre las cuales destaca el establecer un formato único para la integración de cifras en cada Unidad Administrativa a fin de homologar criterios, definir el flujo de trabajo y los tiempos de entrega. (23 de octubre de 2015).
4. Segunda Reunión del Grupo de Trabajo: Se redactará el proyecto de oficio mediante el cual cada Jefe de Unidad instruirá a sus áreas dependientes para el cumplimiento de la entrega de información de la MIR y en el cual se señalará la forma de trabajo y las fechas de entrega. (30 de octubre de 2015).
5. Someter para aprobación y firma de los Titulares de Unidad, el oficio de instrucción y comunicarlo a todas las áreas para su cumplimiento. (Noviembre de 2015).
6. Seguimiento a los acuerdos tomados por el Grupo de Trabajo.

Se concluye que la SHCP implementó acciones para atender las deficiencias detectadas, por lo que la observación se da por solventada.

10. *Solicitudes de ingresos excedentes*

Se determinó que la SHCP cumplió la meta del indicador “Porcentaje de revisiones y análisis de solicitudes de ingresos excedentes” en los niveles de Componente y Actividad, al realizar 1,098 revisiones y análisis de solicitudes de ingresos excedentes, lo cual significó que se superara la meta de 1,011 y 1,045 en cada nivel en 8.6% y 5.1%, respectivamente.

11. *Autorizaciones de precios, tarifas, productos y aprovechamientos*

Se determinó que la SHCP cumplió la meta de los indicadores de nivel de Componente “Porcentaje de autorizaciones de precios, tarifas, productos y aprovechamientos de la Administración Pública Federal” y de nivel de Actividad “Porcentaje de revisiones y análisis de propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos” en 100.7%, al realizar, para ambos indicadores, 150 revisiones y análisis de propuestas de las 149 programadas.

12. *Aplicación de los recursos*

Se determinó que durante 2014, la dependencia reportó que en el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos” ejerció recursos por 607.2 millones de pesos, cifra superior en 14.2% (75.4 millones de pesos) del presupuesto original aprobado, diferencia que se constató con la revisión de las adecuaciones presupuestarias, las cuales implicaron pagos de servicios comerciales, integrales, de conducción de señales y de monitoreo de medios

masivos; pasajes y viáticos; mobiliario, y materiales de apoyo informativo, de oficina y de mantenimiento.

13. Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional

Con base en la aplicación del Cuestionario de Control Interno, elaborado por la ASF, en el cual se evaluaron 27 elementos de control relacionados con las normas generales de control interno, se determinó que en 2014, la SHCP registró un 44.4% en la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional relacionado con el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, respecto de los 27 elementos evaluados, al ejecutar en su totalidad 12 de esos elementos, de los que 6 correspondieron a la norma general Ambiente de Control, y los otros 6 restantes a las normas de Administración de Riesgos, Actividades de Control e Información y Comunicación.

Con la revisión de la información presentada en atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, se determinó que la dependencia acreditó 24 elementos de control interno, lo que representó un cumplimiento de 88.9%, de los 27 elementos evaluados por la ASF; sin embargo, esta unidad administrativa auditora determina que la observación subsiste, debido a que aun cuando la dependencia proporcionó los procedimientos de las unidades responsables del programa, se identificó que éstos no se encuentran actualizados, lo cual implicó que tres elementos de control interno tuvieran un cumplimiento parcial.

14-0-06100-07-0079-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analice las causas por las cuales los procedimientos de las unidades responsables del programa no se encuentran actualizados y, con base en los resultados obtenidos, implemente los mecanismos necesarios para cumplir con lo señalado en las normas generales de control interno, en cumplimiento del artículo tercero, numerales 13 y 14, inciso a, normas generales primera, tercera y quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y de los mecanismos adoptados para corregir las deficiencias identificadas.

14. Rendición de Cuentas

Con la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014, se identificó que de manera general, se hace referencia al programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, el cual se orienta a contribuir al fortalecimiento de los ingresos tributarios y a reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas, con el fin de hacer frente a las necesidades de gasto del país; no obstante, se observó que en el PEF 2014, la SHCP no incluyó indicadores y metas para el programa presupuestario.

En cuanto a la información reportada en la Cuenta Pública 2014, se verificó que la SHCP informó sobre los 607.2 millones de pesos ejercidos en el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, 75.4 millones de pesos más que lo aprobado originalmente y reportó el avance de los indicadores del programa presupuestario.

En atención a la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, la SHCP señaló que “La Secretaría, a través de la UED y la SFP, en el ámbito de sus atribuciones,

realizarán una selección de indicadores, (...)”, y al respecto indicó que ningún indicador del programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos” fue seleccionado, por lo que esta unidad administrativa auditora da por solventada la observación.

Consecuencias Sociales

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñó la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 en cumplimiento de las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual incluyó la implementación de las medidas de la Reforma Hacendaria, con lo cual se obtuvo un aumento de 6.5% en la estimación de los ingresos tributarios con respecto de lo obtenido en 2013, con el propósito de fortalecer los ingresos tributarios del Gobierno Federal, e incrementar la capacidad financiera del Estado mexicano para atender las necesidades públicas de 121.0 millones de mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 4 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

El presente dictamen se emite el 23 de octubre de 2015, 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 de acuerdo con el objetivo y el alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el árbol del problema del Programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos” se indica que el problema de los ingresos públicos es el bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, debido a una inadecuada progresividad del sistema hacendario, a la complejidad del sistema fiscal y a la falta de incentivos para el pago de impuestos.

Con el propósito de avanzar en la solución del problema, en 2014 la SHCP operó el Programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, con el objetivo de “Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad a través el fortalecimiento de la política de ingresos del sector público”, para lo cual se ejercieron 607.2 millones de pesos, 14.2% más que el presupuesto aprobado originalmente por 531.8 millones de pesos.

Los resultados mostraron que de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la SHCP diseñó la LIF para el ejercicio fiscal de 2014, e incluyó las medidas aprobadas de la Reforma Hacendaria con el propósito de incrementar la recaudación tributaria, simplificar y hacer más progresivo el sistema hacendario, y fomentar la formalidad; principalmente mediante modificaciones al marco jurídico tributario y fiscal, específicamente con decretos de beneficio fiscal y ajustes a las leyes del Impuesto Sobre la Renta (ISR); del Impuesto al Valor Agregado (IVA); del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y Federal de Derechos, las cuales tuvieron un efecto en los ingresos programados y obtenidos de 2014 con lo que se avanzó en el fortalecimiento de los ingresos tributarios.

Con la implementación de las medidas de la Reforma Hacendaria, como la aplicación de los impuestos a los alimentos no básicos con alta densidad calórica, a los combustibles fósiles y a los plaguicidas en el rubro del IEPS, y la homologación del IVA en zonas fronterizas, en los ingresos tributarios no petroleros se estimó un incremento de 6.5% más con respecto de lo captado en 2013.

En la LIF 2014, los ingresos totales de la Federación se estimaron en 3,816,747.8 millones de pesos, monto superior en 0.4% respecto de los obtenidos en 2013, y por 3,800,415.6 millones de pesos; en cuanto a los ingresos del Gobierno Federal, se programó captar 2,709,961.1 millones de pesos, 0.2% más que los obtenidos en 2013, por 2,703. 575.2 millones de pesos.

De los 2,709,961.1 millones de pesos estimados por ingresos del Gobierno Federal, 1,752,178.8 millones de pesos fueron de ingresos tributarios no petroleros, lo que representó el 64.7% del total y significó un monto superior de 6.5% respecto de los ingresos recaudados en 2013. Asimismo, en 2014, la recaudación en el rubro tributario fue superior en 3.6% con respecto de lo previsto en la Ley de Ingresos.

La ASF considera que la SHCP, mediante el programa presupuestario P001 "Diseño de la política de ingresos", avanzó en la atención de las causas del problema público del bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, al diseñar la Ley de Ingresos de la Federación e integrar en ella las medidas de la Reforma Hacendaria en 2014, enfocadas a contar con un sistema hacendario con más recursos, que sea simple, progresivo y fomente la formalidad, a efecto de incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano y fortalecer los ingresos del sector público, específicamente los tributarios, para hacer frente a las necesidades de gasto público y disminuir la dependencia de los ingresos de origen petrolero, debido a la volatilidad de los precios del petróleo, y con ello la incertidumbre de las finanzas públicas.

Los resultados de la fiscalización permitirán que la SHCP mejore el diseño de los indicadores de la MIR del Programa presupuestario P001 "Diseño de la política de ingresos" para dar seguimiento oportuno y continuo a los objetivos y resultados del programa presupuestario, así como fortalecer el sistema de Control Interno Institucional y la creación de mecanismos de control para contar con información confiable y lograr una adecuada rendición de cuentas.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar los indicadores definidos por la SHCP para el Programa presupuestario P001 "Diseño de la política de ingresos".
2. Verificar las acciones realizadas por la SHCP para diseñar la política de ingresos de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.
3. Determinar el avance del objetivo del programa presupuestario con respecto de las medidas de la Reforma Hacendaria.
4. Comparar el incremento de la estimación de los ingresos en 2014 con respecto de los obtenidos en 2013.

5. Verificar el cumplimiento de la entrega del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación 2014, para su aprobación, en los plazos determinados en las disposiciones legales.
6. Constatar el cumplimiento de las metas de los indicadores relacionados con el marco jurídico tributario.
7. Evaluar el cumplimiento de metas las de los indicadores relacionados con las opiniones y consultas jurídicas en materia fiscal y aduanera.
8. Verificar el cumplimiento de metas de los indicadores relativos a las campañas en materia de política de ingresos.
9. Determinar el cumplimiento de las metas de los indicadores relacionados con los estudios en materia de política de ingresos.
10. Constatar el cumplimiento de las metas de los indicadores relativos a los ingresos excedentes.
11. Comprobar el cumplimiento de las metas de los indicadores enfocados en las autorizaciones de precios, tarifas, productos y aprovechamientos.
12. Evaluar la aplicación de los recursos presupuestales por la SHCP en el ejercicio fiscal 2014 para la operación del programa presupuestario P001.
13. Verificar que la SHCP cumplió con las normas generales de control interno para el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario P001.
14. Comprobar que la información que reportó la SHCP en los instrumentos de rendición de cuentas, permite dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario.

Áreas Revisadas

Las unidades de Política de Ingresos Tributarios, de Ingresos No Tributarios, de Comunicación Social y Vocero, y de Legislación Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2, apartados 2 y 3; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 50, fracciones I y XIV.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. tercero, numerales 13 y 14, inciso a, normas generales primera, tercera y quinta.

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.