

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales

Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-1725-2019

1725-GB

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar los resultados de las acciones realizadas por la SHCP en 2018, en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación en la política de ingresos respecto del Presupuesto de Gastos Fiscales, así como su efecto en la recaudación de los ingresos tributarios

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la evaluación de los procesos de planeación sobre el diseño y la metodología para la integración del PGF en el periodo 2013-2018; la coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria para su instrumentación, la implementación del PGF, así como los resultados obtenidos de la renuncia recaudatoria; la evaluación del seguimiento y evaluación mediante los sistemas, así como su impacto en los sectores económicos y sociales que son beneficiados del sacrificio fiscal y en los ingresos tributarios en el ejercicio fiscal 2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron

suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Antecedentes

El sistema tributario es el instrumento principal con que cuenta el Erario Federal para obtener recursos que le permitan financiar el gasto público y proveer a la sociedad los bienes y servicios que valora y demanda.

La política de ingresos, así como el gasto público son elementos para un buen desarrollo en la gobernabilidad de un país, no hay mejores disciplinas financieras, que ingresos de calidad y un gasto público fuerte, eficiente, transparente, el cual debe ser un instrumento para el desarrollo, un auxiliar para combatir la desigualdad y apoyar el desarrollo regional, también debe contar con objetivos recaudatorios justos y eficientes.

Las políticas fiscales contribuyen al desarrollo del país, elementos que la ASF tiene presente en este informe de auditoría del desempeño en materia de gastos fiscales.

La integración del Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) tiene una importancia particular para el análisis de la política tributaria, al evaluar su impacto sobre los ingresos tributarios y para identificar los beneficios impositivos que se otorgan por medio del marco tributario.

La elaboración del PGF es una práctica internacional que empezó a finales de los años sesenta y principio de los setenta. En Alemania se elabora desde 1967, en Estados Unidos desde 1974 y se generalizó entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a finales de la década de los setenta y principio de los ochenta. De los 21 países incluidos en el documento de la OCDE "Elección de una base amplia - Enfoque de baja tasa de impuestos" (2010), se identificó que, en 14, los gobiernos se encontraban obligados a realizar un reporte de gastos fiscales, el cual era un documento que tenía como propósito mejorar la transparencia del sistema tributario y el proceso presupuestario. Este reporte permitía aclarar la compensación entre los programas de impuestos y gastos en las decisiones presupuestarias, para generar el impulso de una reforma fiscal.

En el documento "Gastos Fiscales en los Países de la OCDE" (2010) se señala que los gastos fiscales se presentan en diversas formas, entre las que se encuentran: las deducciones, las exenciones, las tasas reducidas, los diferimientos y acreditamientos.

Conceptualmente, para determinar los gastos fiscales, es necesario definir la base gravable y la tasa que forman parte de la estructura "normal" de un impuesto. Una vez que éstos se precisan, los gastos fiscales se identifican como aquellos elementos que afectan la base gravable, la tasa o el impuesto determinado y que se alejan de su estructura previamente definida como "normal".

La base gravable de los impuestos directos, se conforma por aquellos ingresos que se considere deben ser sujetos del impuesto en cuestión, siendo necesaria la aplicación de un criterio para definir qué se debe considerar como parte de ésta o no. En cuanto a la estructura "normal" del

impuesto, deben precisarse los conceptos que formen parte de ésta o bien cuales pudieran ser considerados como tratamientos diferenciales o de excepción, y que por lo tanto representan un gasto fiscal. En general, la estructura "normal" de un impuesto se compone de aquellas medidas que están contenidas en la legislación fiscal y forman parte fundamental de su naturaleza, tales como el objeto, sujeto, base, tasa o tarifa, así como por el régimen aplicable a los residentes en el extranjero, entre otros.

En el caso de México, el Presupuesto de Gastos Fiscales se estableció, por primera vez, en el artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002, debido a una presunción de subestimación de los ingresos proyectados por la SHCP en la iniciativa de la Ley de Ingresos de ese año, por lo que se decidió incorporar en la Ley la obligación de elaborar y presentar un Presupuesto de Gastos Fiscales, dada la necesidad de contar con mayor información.

La política de ingresos determina la cuantía y formas de recaudación de los ingresos públicos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado y se fundamenta en dos aspectos: el primero en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y el segundo, incluye el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF), el cual se encuentra establecido en el artículo 31, apartado A, de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2018 y comprende los montos que deja de recaudar el Erario Federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales.

También comprende las diversas disposiciones establecidas en los decretos fiscales que buscan condonar la recaudación en grupos focalizados, a fin de garantizar el principio de igualdad en el pago de impuestos.

A partir de 2002, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora y entrega anualmente el PGF al Poder Legislativo, en cumplimiento a lo que dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año correspondiente. Desde ese momento, al PGF se le han realizado importantes modificaciones de fondo y forma que han impactado en la toma de decisiones de los legisladores y la sociedad en general que tienen sobre este tema. Los principales cambios realizados al PGF se presentan a continuación:

- En 2002, en el PGF se precisó que se deberían integrar los montos que deja de recaudar el Erario Federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel Federal y, en específico, que el PGF debía tener los montos referidos estimados para 2002.
- En 2003, el PGF mantiene la misma estructura al de 2002, pero en la LIF de 2003 se agrega que, además de entregarse a las comisiones, también debe ser presentando al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores.

- En 2004, se presenta el mismo formato y por única ocasión, se incluye un rubro llamado Resoluciones particulares que, según la SHCP, no reflejaban un gasto fiscal. Las resoluciones particulares relativas a facilidades administrativas y condonación de multas corresponden a la Administración General Jurídica del SAT y de la Administración General de Grandes Contribuyentes le atañen las resoluciones otorgadas y negadas. En ese año, México ocupó el penúltimo lugar en la proporción de gastos fiscales respecto de la recaudación potencial, con 33.18% y 33.59%, superado por el Reino Unido con 34.83%. En la LIF de ese año cambio la perspectiva en cuanto al horizonte temporal de la estimación a realizar, pues éste no debería referirse sólo al año en curso, sino también al ejercicio fiscal del siguiente año (2005).
- A partir de 2005, se incorpora la estimación de montos para el siguiente año y la eliminación de la tabla de comparación entre países. En 2006, se conserva la misma estructura del PGF que la presentada en 2005.
- En el PGF de 2007, se incluyen tres secciones: A. Presentación, B. Definición y medición de Gastos Fiscales y C. Principales resultados. En dichas secciones se indica el sustento jurídico y función del PGF; definiciones, cobertura y métodos de medición de los gastos fiscales.
- En el PGF de 2009, se adiciona la sección “D”, en la que menciona la referencia legal, una breve descripción y la fuente de información utilizada en las estimaciones. El cambio principal es la modificación realizada a la metodología para calcular el monto al que equivale la renuncia recaudatoria. Dicha modificación se debió a dos factores: 1) la utilización del Producto Interno Bruto del Sistema de Cuentas Nacionales de México actualizado y 2) al descuento del efecto de la evasión en conceptos determinados por la SHCP. Asimismo, se incorporaron a los gastos fiscales los conceptos de condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales y deducciones autorizadas.
- En el PGF de 2010, se señaló que por beneficios fiscales las mayores renunciaciones de recaudación fueron en tres rubros: tasas reducidas en IVA, exenciones en el ISR de personas físicas y subsidios en impuestos especiales. En cuanto a magnitud, los rubros antes mencionados, en conjunto, representaron 53.3% y 52.1% del total de los gastos fiscales para 2010 y 2011, respectivamente. Por impuesto, el sacrificio fiscal de mayor magnitud corresponde al IVA, al representar 36.2% y 37.6% del total de gastos fiscales para 2010 y 2011, respectivamente; mientras que el ISR en conjunto (empresarial y personas físicas) representó el 37.8% y 38.9% del total de gastos fiscales en el mismo periodo.
- En el PGF de 2011, se señaló que las exenciones y regímenes de excepción a contribuyentes, especialmente los grandes contribuyentes ascenderían a 589,525.0 millones de pesos, de los cuales 171,540.0 millones de pesos correspondieron a las tasas reducidas en el IVA, no se establecieron más conceptos.

En este contexto, las proyecciones de la renuncia recaudatoria reflejada entre el presupuesto de gastos fiscales y los ingresos tributarios, en el periodo 2012-2018 fue la siguiente:

EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES, 2012-2018

(Millones de pesos y porcentajes)

Año	Presupuesto de Gastos Fiscales		Ingresos Presupuestarios	
	Monto	% PIB	Monto	Part. (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)
2018	864,604.0	3.7	5,115,111.1	16.9
2017	816,039.1	3.7	4,947,608.3	16.5
2016	670,323.0	3.3	4,845,530.3	13.8
2015	532,207.0	2.9	4,266,989.5	12.5
2014	495,780.7	2.8	3,983,056.2	12.4
2013	643,419.3	4.0	3,800,415.6	16.9
2012	769,448.3	4.9	3,514,529.5	21.9

FUENTE: elaborado por la ASF con base en los Presupuestos de Gastos Fiscales del periodo 2012-2018.

Se identificó que, en el periodo señalado, el monto estimado del Presupuesto de Gastos Fiscales aumentó, en promedio, 1.9 puntos porcentuales, al pasar de 769,448.3 millones de pesos en 2012 a 864,604.0 millones de pesos en 2018. Sin embargo, su participación respecto de los ingresos presupuestarios disminuyó 5.0 puntos porcentuales, ya que, en 2012, representaron el 21.9% de los ingresos, mientras que en 2018 fue del 16.9%.

De 2012 a 2015, la tendencia de los gastos fiscales como proporción del PIB disminuyó en dos puntos porcentuales, pero de 2015 a 2018, la renuncia recaudatoria comenzó a incrementarse de nuevo. Dicho comportamiento se presentó también en la relación entre el PGF y los ingresos de la Federación, ya que, durante los primeros cuatro años del sexenio, el PGF descendió 9.4 puntos porcentuales, mientras que los gastos fiscales de 2015 a 2018 se han incrementado hasta alcanzar el 16.0% de los ingresos.

Con la fiscalización del Presupuesto de Gastos Fiscales, la Auditoría Superior de la Federación observó que la SHCP diseñó y operó el Presupuesto de Gastos Fiscales de manera inercial, ya que la dependencia no cuenta con un diagnóstico que permita precisar los rubros necesarios que deben incluirse en dicho presupuesto, carece de sistemas de seguimiento para identificar los resultados alcanzados respecto de las estimaciones originales, así como los beneficios obtenidos en relación a los previstos, por lo que no realizó evaluaciones correspondientes para determinar los alcances obtenidos en el cumplimiento de las estimaciones y de los beneficios logrados con la renuncia recaudatoria, lo que implicó que la dependencia desconoce los alcances y utilidad económico y social de la renuncia recaudatoria del Estado.

Resultados

1. Planeación

Atribuciones de la SHCP en materia de Gastos Fiscales

Con la revisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Ingresos de la Federación 2018, el Reglamento Interior de la SHCP, el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Manual de Organización de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios y los Manuales de procesos, se verificó que, para el proceso de planeación del PGF, en 2018, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispuso que a la SHCP le corresponde determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, y que en la Ley de Ingresos de la Federación se estableció que dicha dependencia deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones respectivas de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Gastos Fiscales, el cual comprenderá los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

También se verificó que en ese año, la SHCP contó con atribuciones específicas en materia de gastos fiscales, ya que, en su normativa interna delimitó a la Unidad de Política de Ingresos Tributarios (UPIT) y áreas adjuntas como responsables de la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales, así como de los estudios en materia fiscal que inciden en la política de ingresos; además de participar en la formulación de los criterios y montos globales de estímulos fiscales, asegurando su congruencia con los apoyos financieros del Gobierno Federal, así como en la elaboración de acuerdos de concertación, y programas de fomento entre particulares relacionados con los estímulos fiscales para estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, las repercusiones económicas y financieras y su impacto recaudatorio. Asimismo, se corroboró que, la UPIT es la responsable de analizar las propuestas de política impositiva y de estímulos fiscales, y que la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios fue dotada con la atribución de participar en la elaboración del PGF, mediante el acopio de la información necesaria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, se concluyó que si bien, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior y el Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le otorgaron a dicha Secretaría atribuciones genéricas para realizar estudios en materia fiscal, no se definieron unidades responsables con funciones específicas para llevar a cabo los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, por lo que, en ese sentido la ASF considera pertinente que el H. Congreso de la Unión, mediante su proceso legislativo, establezca atribuciones específicas para que la SHCP lleve a cabo esos procesos, a efecto de que la dependencia incluya en su normativa interna las unidades responsables y las facultades correspondientes, con el propósito de dar seguimiento a los gastos fiscales, delimitar sus resultados y sus efectos en los ingresos de la Federación, y con ello dar

atención a lo dispuesto el artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2018-0-06100-07-1725-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina en su normativa interna las facultades relativas a la implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, a efecto de que se cuente con información suficiente, pertinente y oportuna que permita supervisar la aplicación de los gastos fiscales, delimitar sus resultados y sus efectos en los ingresos de la Federación, con el fin de coadyuvar a la toma de decisiones en esa materia, y dar atención al artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema.

2. *Metodología para el diseño del Presupuesto de Gastos Fiscales*

El resultado se presenta en dos apartados: a) Cumplimiento de los requisitos normativos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, y b) Metodología, estudios y diagnósticos para la elaboración del PGF 2018.

a) Cumplimiento de los requisitos normativos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018

Para su elaboración, en la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, en su artículo 31, apartado A, se señala que el PGF 2018 deberá contener los montos de la renuncia recaudatoria de 2018 y los estimados para el ejercicio fiscal de 2019 en los siguientes términos:

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUERIMIENTOS ESTABLECIDOS EN LA LIF 2018 PARA LA ELABORACIÓN DEL PGF

Requerimientos legales	Cumplimiento		Descripción
	Sí	No	
I. El monto estimado de los recursos que dejará de percibir en el ejercicio el Erario Federal.	✓		<p>En el documento se muestran las estimaciones de los recursos que dejará de percibir el Erario Federal por tipo de tratamiento. Al respecto se indica que en los gastos fiscales no se presentan cifras totales dado que incorporar sumas resultaría incorrecto, ya que cada estimación de gasto fiscal no considera el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria asociada a los demás.</p> <p>Asimismo, se señala que la ausencia de importes totales no es una práctica particular de México, ya que países como Austria, Canadá, Francia, Reino Unido, EUA, Bélgica, Finlandia, Irlanda e Italia no presentan totales en sus reportes de gastos fiscales.</p>
II. La metodología utilizada para realizar la estimación.	✓		<p>En el PGF se estableció un apartado específico para definir la metodología utilizada, la cual se basa en el método de pérdida de ingresos, que consiste en estimar el monto de recursos que deja de percibir el erario debido a la aplicación de un tratamiento fiscal diferencial. En dicho apartado se señala que los resultados obtenidos con este método son sólo aproximaciones de la cantidad de recursos que se podrían recaudar de suprimir las disposiciones que dan origen al gasto fiscal, y que con dicho método las estimaciones muestran la renuncia recaudatoria que se presenta en un año, sin considerar los efectos que tal política tendrá en ejercicios futuros.</p>
III. La referencia o sustento jurídico que respalde la inclusión de cada concepto o partida.	✓		<p>En el apartado IV. "Descripción de los conceptos, fuentes de información, referencias legales y direcciones electrónicas en las que se pueden consultar las consideraciones por las que se establecen los tratamientos preferenciales" se describen los conceptos incorporados en el PGF 2018, las consideraciones de sus estimaciones y los fundamentos jurídicos de su incorporación, de los que se presentan las ligas electrónicas.</p>
IV. Los sectores o actividades beneficiados específicamente de cada concepto, en su caso.	✓		<p>Se identificó que en algunos beneficios fiscales se determinaron cuadros relativos a los sectores beneficiados, con el fin de dimensionar la importancia de los gastos fiscales en relación a los ingresos de cada sector.</p> <p>En el PGF 2018 el análisis por sector se realizó en el Impuesto sobre la Renta Empresarial en el concepto de deducciones y diferimientos, así como en el Subsidio al empleo.</p>
V. Los beneficios sociales y económicos asociados a cada uno de los gastos fiscales.	✓		<p>En el apartado III. "Resultados de la estimación de los gastos fiscales, análisis sectorial y de incidencia" se incluyen las estimaciones realizadas en cada tipo de tratamiento, en el que se presentan análisis enfocados en los posibles beneficios sociales y económicos que se pretenden alcanzar en aquellos gastos fiscales para los cuales es factible realizarlos, y en los cuales se muestran cifras, porcentajes y gráficas.</p>

FUENTE: elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.

Con la revisión, se comprobó que el PGF 2018 cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación de ese ejercicio fiscal, debido a que contó con las estimaciones de la renuncia recaudatoria del Erario Federal por cada tipo de tratamiento; definió la metodología de estimación utilizada, la cual se basó en el método de pérdida de ingresos, que implica aproximaciones de la cantidad de recursos que se podrían recaudar de suprimir las disposiciones que dan origen al gasto fiscal.

Asimismo, se verificó que dicho PGF también contó con las referencias y sustentos jurídicos que respaldan la inclusión de cada concepto, los cuales se incorporaron mediante ligas electrónicas; con los análisis por tipo de sector, específicamente en el Impuesto sobre la Renta Empresarial en el concepto de deducciones y diferimientos, y en el Subsidio al empleo, con el fin de dimensionar la importancia de los gastos fiscales en relación a los ingresos; y con algunos análisis enfocados en los posibles beneficios sociales y económicos que se pretenden alcanzar en aquellos gastos fiscales para los cuales es factible realizarlos, y en los cuales se muestran cifras, porcentajes y gráficas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31, apartado A, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

b) Metodología, estudios y diagnósticos para la elaboración del PGF 2018.

Se verificó que, en 2018, la Secretaría contó con el Manual de Procedimientos de la Subsecretaría de Ingresos, enfocada en los procesos y procedimientos que realiza la Unidad de Política de Ingresos Tributarios (UPIT), área responsable de dirigir la elaboración del PGF, mediante el Pp P001 "Diseño de la Política de Ingresos".

Con la revisión de dicho manual y con la información proporcionada se determinó realizar un esquema con las funciones sustantivas y relevantes en el proceso de elaboración del PGF, el cual muestra las fases de la metodología utilizada para la determinación y cálculo de los gastos fiscales, como se muestra a continuación:

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES

Manual de procedimientos UPIT: Procedimiento 310.1.05				
Área responsable	Actividad	Elementos metodológicos y técnicos	Elemento de trabajo	Comprobación ASF
Propósito: Elaborar e integrar el documento denominado "Presupuesto de Gastos Fiscales" en cumplimiento de la obligación que tiene la SHCP, de publicar en su página de Internet y entregar a diversas instancias del Poder Legislativo dicho documento y, aportar elementos de apoyo para el análisis del sistema impositivo del país.				
(DGAPI-I)	Evaluar las disposiciones fiscales conjuntamente con las Direcciones de Área para elaborar la lista de tratamientos preferenciales vigentes de los impuestos federales y proponer las alternativas de fuentes de información y métodos de estimación de los tratamientos preferenciales.	Definición de la estructura de los impuestos federales. Revisión de las disposiciones legales vigentes de los impuestos.	Entradas: Modificaciones a las leyes o disposiciones fiscales.	Se constató que la SHCP realizó el listado de los gastos fiscales a incluir en el PGF 2018, el cual constó de 120 gastos fiscales.
(DGPIT)	Proponer la lista de tratamientos preferenciales vigentes de los impuestos federales y las alternativas de estimación de acuerdo a la disponibilidad de la información fiscal y no fiscal, al titular de la UPIT.	Identificación de los tratamientos preferenciales por impuesto. Clasificación de los tratamientos preferenciales. Identificación de la disponibilidad de la información y evaluación de las fuentes.	Documento de trabajo: Propuesta de listado de tratamientos preferenciales y alternativas de estimación de acuerdo a la disponibilidad fiscal y no fiscal.	
(UPIT)	Autorizar la lista de tratamientos preferenciales y los métodos de estimación propuestos para los cálculos de los tratamientos preferenciales de acuerdo a la disponibilidad de información fiscal y no fiscal.	Determinación de la forma de estimación: - Directa de estadísticas de ingresos. - Estadísticas agregadas. - Modelos de simulación agregada.	Documento de trabajo: Listado de tratamientos preferenciales autorizado y alternativas de estimación de acuerdo a disponibilidad fiscal y no fiscal.	Aun cuando la SHCP proporcionó el correo donde se envía a revisión dicho listado y se verificó in situ el expediente que lo contiene, se identificó que dicho listado no se encuentra formalmente autorizado.
DGPIT	Disponer de los trabajos para realizar las estimaciones de los tratamientos preferenciales del PGF.	Modelos de microsimulación.		
DGAPI-I	Conducir los trabajos para realizar las estimaciones de los tratamientos preferenciales del PGF.			
Direcciones de área de la DGAPI-I	Analizar las fuentes de información para realizar las estimaciones con el fin de requerir la información de los organismos y autoridades competentes, y darle seguimiento a dichas solicitudes para que la información sea entregada a la UPIT, y lograr la adecuada integración.	Preparación de requerimientos de información: -Al SAT - A otras instancias Coordinación con las áreas técnicas del SAT encargadas de atender el requerimiento. Validación de la consistencia e integridad de la información proporcionada por el SAT.	Salidas internas: Oficios de solicitud de información para realizar las estimaciones. Reuniones de trabajo de comunicación verbal.	Con la revisión, se verificó que la SHCP envió oficios a la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales; al Servicio de Administración Tributaria; a la Unidad de la Política de Ingresos Tributarios; al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto Mexicano de Seguridad Social; al Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, y a la Secretaría de Salud, solicitando información relativa sobre los beneficios fiscales correspondientes. Y que dichas entidades y organismos dieron respuesta al requerimiento solicitado. Asimismo, con la revisión in situ del expediente núm. SHCP.2S.11.1./1.2018, asociado al Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, se verificó que la SHCP

Manual de procedimientos UPIT: Procedimiento 310.1.05				
Área responsable	Actividad	Elementos metodológicos y técnicos	Elemento de trabajo	Comprobación ASF
				contó con los oficios de envío y respuesta referidos, y que en caso del SAT, se recibieron diversos discos compactos con las bases de datos solicitadas por la dependencia, las cuales cuentan con claves de acceso.
DEI	Preparar las solicitudes que se deben enviar a más tardar en marzo de cada año, a otras áreas de la Subsecretaría de lo siguiente: - Estimaciones de gastos fiscales de los impuestos de su competencia. - Incorporar los tratamientos preferenciales no contenidos en la lista autorizada que sean de su competencia y consideren que se deban incluir en el PGF, así como la estimación correspondiente.	Requerimiento de la estimación de los gastos fiscales de los impuestos federales competencia de otras áreas y dar seguimiento a dichas solicitudes, a fin de asegurar su recepción.	Salidas internas: Oficios de solicitud de estimaciones y/o correos electrónicos. Listado de tratamientos preferenciales autorizado y alternativas de estimación de acuerdo a la disponibilidad de la información.	Se comprobó que, mediante oficio núm. 349-A-0240 del 6 de diciembre de 2017, la UPIT solicitó a la UPINT (Unidad de Política de Ingresos No Tributarios) las estimaciones en devengado de la pérdida recaudatoria de diversos tratamientos preferenciales otorgados en los ejercicios 2018 y 2019, así como el respaldo metodológico respectivo; y que mediante oficio núm. 349-B-358 la UPINT dio respuesta a lo solicitado. Aun cuando la SHCP proporcionó el correo donde se envía a revisión dicho listado y se verificó in situ el expediente que lo contiene, se identificó que dicho listado no se encuentra autorizado formalmente.
DEI	Dirigir la preparación de la nota de criterios para integrar las bases de datos de la información fiscal solicitada al SAT.	Elaboración de notas de criterios para la integración de las bases de datos a partir de la información recibida. Solicitud de integración de las bases de datos con base en la nota de criterios.	Documento de trabajo: Nota de criterios para integrar las bases de datos de la información fiscal.	Se corroboró que la SHCP contó con las notas de criterios para las bases de datos de la información solicitada al SAT, al disponer de los "Criterios para integrar la información solicitada en el punto I del oficio 349-A-0224 del 29 de noviembre de 2017, en relación con el Presupuesto de Gastos Fiscales edición 2018, referente a las declaraciones anuales, declaraciones informativas sobre la situación fiscal, dictámenes fiscales y datos de identificación para el ejercicio fiscal de 2016"; y los Criterios para integrar la Información de los anexos 1, 2 y 3, relativos a personas físicas y morales, las cuales se encontraron autorizadas por el servidor público encargado de la DGAPI-I.
DEI	Supervisar la integración de las bases de datos generadas conforme a la nota de criterios.	Análisis de la integración de las bases de datos.	Documentos de trabajo: Nota de criterios para integrar las bases de datos de la información fiscal. Bases de datos.	La SHCP proporcionó los Criterios para integrar la Información de los anexos 1, 2 y 3, relativos a personas físicas y morales autorizadas por la DGAPI-I, así como las bases de datos utilizadas para la estimación de los datos fiscales, las cuales se dividen en impuestos especiales, estímulos, personas físicas y morales.
Direcciones de área de la DGAPI-I y DGAPI-II	Coordinar la estimación del gasto fiscal de los tratamientos preferenciales del PGF de los impuestos de su competencia y enviar a la DAEI.	Estimación de los gastos fiscales a partir de las bases de datos integradas: - Análisis de resultados. - Preparación de información por sector, decil de ingresos, por tipo de contribuyente, entre otros.	Documento de trabajo: Estimaciones del gasto fiscal Salidas internas: Proyecto del Presupuesto de Gastos Fiscales.	Se corroboró que la Secretaría contó con las memorias de cálculo cada uno de los tipos de tratamiento, mediante bases de datos asociadas a ingresos exentos, deducciones, exenciones, tasas reducidas, donatarias y estímulos, en relación a temas de salud, vivienda, transporte, ahorro para el retiro, salarios, minería, peajes, etc.
DEI	Conducir la integración del proyecto del PGF con las estimaciones recibidas tanto de las Direcciones de la DGAPI-I como de otras áreas.	Identificación y análisis de resultados, puntos de interés y datos relevantes.		Asimismo, se verificó que, la SHCP realizó el Proyecto del Presupuesto de Gastos Fiscales, el cual, mediante correo electrónico, fue enviado para revisión del jefe de unidad.

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

Manual de procedimientos UPIT: Procedimiento 310.1.05								
Área responsable	Actividad	Elementos metodológicos y técnicos	Elemento de trabajo	Comprobación ASF				
		Integración de cuadros con estimaciones por impuesto y tipo de tratamiento. Elaboración de apartados de análisis por sector, tipo de contribuyente, por decil de ingresos, entre otros.						
DGAPI-I	Evaluar el proyecto de PGF identificando los puntos de interés o relevantes de acuerdo a los resultados obtenidos.	Atención de cambios y modificaciones en función de los resultados obtenidos. Preparación del documento final.	Documento de trabajo: Proyecto del Presupuesto de Gastos Fiscales.	Se proporcionó el correo electrónico mediante el cual la UPIT proporcionó al jefe de unidad la primer versión del PGF para su revisión.				
DGAPI-I	En caso de correcciones, informar a la DAEI o a las DA de los ajustes correspondientes.							
DGPIT	Proponer el proyecto del PGF al Titular de la Unidad.							
UPIT	Autorizar el proyecto del PGF y proponerlo a las autoridades superiores como el documento final para entregar al Congreso y publicar en la página de internet.	Atención de cambios y modificaciones en función de los resultados obtenidos. Preparación del documento final y oficinas de entrega.	Documento de trabajo: Presupuesto de Gastos Fiscales.	Mediante los correos electrónicos asociados al PGF, proporcionados por la SHCP, se identificó que la DGAPI-I envió a revisión el Proyecto de Gastos Fiscales al Titular de la Unidad de Política de Ingreso Tributarios. Asimismo, proporcionó el correo enviado por el titular de la UPIT al Subsecretario para su revisión, en el cual se anexó el documento respectivo, la propuesta de nota para el Secretario y un cuadro comparativo de los resultados 2018 con los resultados publicados en el PGF 2017. Y contó con el correo mediante el cual se anexó el documento del PGF 2018 que incluye las correcciones del SSI y otras precisiones, mediante control de cambios; así como la incorporación de cuadros con resultados de ingreso-gasto.				
	En caso de correcciones, realizar las adecuaciones y ajustes correspondientes por la DGAPI-I.							
Subsecretaría de Ingresos	Aprobar el PGF para entregar al Congreso y publicar en la página institucional.	Aprobación del documento final.	Producto: Presupuesto de Gastos Fiscales.	Mediante la reunión de trabajo llevada a cabo entre la ASF y la SHCP, la cual quedó asentada en la Minuta de Trabajo del 19 de septiembre de 2019, la titular de la DGAPI-I señaló que la aprobación del PGF 2018 se realizó mediante la firma de los oficios dirigidos al Congreso con los que se entrega dicho documento, los cuales se encuentran fundados y motivados mediante los artículos 31 de la Ley de Ingresos, 7 y 42, fracción XXIII del Reglamento Interior de la Secretaría. Con la revisión, se corroboró que la SHCP entregó el PGF 2018, mediante los oficios que se muestra enseguida:				
				<table border="1"> <thead> <tr> <th>Núm. de oficio y fecha</th> <th>Remitente</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Oficio núm. 102-K-066 29 de junio de 2018</td> <td>Presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores</td> </tr> </tbody> </table>	Núm. de oficio y fecha	Remitente	Oficio núm. 102-K-066 29 de junio de 2018	Presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores
Núm. de oficio y fecha	Remitente							
Oficio núm. 102-K-066 29 de junio de 2018	Presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores							

Manual de procedimientos UPIT: Procedimiento 310.1.05					Comprobación ASF	
Área responsable	Actividad	Elementos técnicos	metodológicos	y	Elemento de trabajo	
					Oficio núm. 102-K-065 29 de junio de 2018	Dirección General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados
					Oficio núm. 102-K-064 29 de junio de 2018	Presidencia de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados
					Oficio núm. 102-K-063 29 de junio de 2018	Presidencia de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados
					Página electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/340074/PGF_2018.pdf	

FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF en función de la información y bases de datos proporcionadas por la SHCP, mediante el oficio núm. 349-A-0183.

DGAPI-I: Dirección General Adjunta de Política Impositiva I.

DGAPI-II: Dirección General Adjunta de Política Impositiva II.

DGPIT: Dirección General de Política de Ingresos Tributarios.

DEI: Dirección de Evaluación Impositiva.

UPIT: Unidad de Política de Ingresos Tributarios.

Con la revisión se constató que, en 2018, la SHCP contó con una metodología específica en materia de gastos fiscales, la cual se conformó por un conjunto de procedimientos para la integración del PGF 2018 y se estableció en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, mediante el procedimiento 310.1.05 "Elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales".

Se verificó que la metodología referida se basó en el método de pérdida de ingresos, mediante el cálculo de estimaciones sobre los recursos que dejaría de recibir el Gobierno Federal debido a los diversos tipos de tratamiento fiscal.

Se comprobó que la aplicación de la metodología consistió en el análisis de las disposiciones legales vigentes en función de los gastos fiscales; en la elaboración del listado de gastos fiscales aplicables en 2018, el cual compiló 120 para ese año; en la realización de solicitudes de información al SAT y demás entes como la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Secretaría de Salud, así como a diversas áreas de la UPIT de la SHCP para contar con información para la actualización de las bases de datos; y en la elaboración de las notas de criterios para integrar las bases relativas al SAT de personas físicas y morales.

Se verificó que la SHCP contó con las memorias de cálculo de cada tipo de tratamiento, que fueron proporcionadas a la ASF mediante bases de datos de Excel y las cuales contaron con estimaciones de diversos conceptos asociados a ingresos exentos, deducciones, exenciones, tasas reducidas, donatarias y estímulos, en relación a temas de salud, vivienda, transporte, ahorro para el retiro, salarios, minería, peajes, entre otros. Asimismo, se identificó que la dependencia estableció canales de comunicación interna para la integración y aprobación del PGF, lo cual se corroboró mediante los correos electrónicos proporcionados por la dependencia y en los que se visualizan las diversas modificaciones y versiones del Proyecto del Presupuesto de Gastos Fiscales, en atención de los artículos 42, fracción XXIII, y 43, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, se corroboró que el PGF 2018 fue autorizado por el Subsecretario de Ingresos, mediante la firma de los oficios dirigidos al Congreso con los que se envía el documento referido, los cuales se encuentran fundados y motivados mediante los artículos 31 de la Ley de Ingresos, y 7 y 42, fracción XXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría, entregados por la dependencia, el 29 de junio de 2018.

Sin embargo, se constató que aun cuando la Secretaría contó con el listado de gastos fiscales referido con anterioridad, documento en el que se definen los gastos fiscales aplicables cada año, la SHCP no acreditó que dicho listado estuviera autorizado formalmente por la unidad responsable y el servidor público facultado, lo cual denota una deficiencia en los mecanismos utilizados para el control de la información, y se contrapone a lo dispuesto en el artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en el Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9. "Normas Generales, Principios Y Elementos De Control Interno", Norma Cuarta. "Información Y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual

Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno. Situación que será notificada al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación a estudios, diagnósticos o criterios utilizados para la determinación de los objetivos correspondientes a cada gasto fiscal establecido en el PGF 2018, la dependencia, mediante el oficio núm. 349-A-0183 del 7 de agosto de 2019, señaló que dichos “estudios o diagnósticos se encuentran en los documentos del proceso legislativo, mediante el cual se establecen los tratamientos preferenciales en las leyes de los impuestos federales” y que “tratándose de propuestas de modificaciones a dichas leyes, a través de Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal dichos diagnósticos y estudios están contemplados en los siguientes documentos: 1) Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2018 y 2) Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018”.

Mediante la reunión de trabajo entre la Secretaría y la ASF, asentada en la minuta de trabajo del 19 de septiembre de 2019, el área responsable de la elaboración del PGF especificó que, con la revisión de los documentos asociados a la política fiscal como los Criterios Generales de Política Económica, las iniciativas de ley y de sus modificaciones, los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, entre otros, la SHCP analiza la situación económica nacional, el comportamiento de las finanzas públicas, la postura fiscal y el comportamiento de los ingresos, con el propósito de determinar la inclusión, modificación o eliminación de un gasto fiscal en específico. Al respecto, la dependencia señaló que dichos análisis, en cierta medida, sirven como diagnósticos del gasto fiscal que se pretende incluir, modificar o eliminar, y se realizan conforme a la situación lo amerita, por lo que no es un ejercicio que se realice para todos los gastos fiscales y de manera periódica.

La ASF precisó que, aun cuando las exposiciones de motivos que dieron origen a algún impuesto o tratamiento, las iniciativas de ley, los Criterios de Generales de Política Económica y demás informes sean tomados como referencia para la inclusión, modificación o eliminación de gastos fiscales, no son estudios, diagnósticos o criterios periódicos que permitan identificar y determinar el objetivo específico, fin y factibilidad de cada uno de los gastos fiscales incluidos en el PGF 2018, contrario a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

2018-0-06100-07-1725-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos de gestión para la autorización formal del listado de gastos fiscales por parte de la unidad responsable y del servidor público facultado, a fin de contar con instrumentos internos de autorización, comunicación e información precisos que permitan transparentar dicho proceso y dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, fracción IV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y en el Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9. "Normas Generales, Principios Y Elementos De Control Interno", Norma Cuarta. "Información Y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de la atención a la deficiencia detectada.

2018-0-06100-07-1725-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice diagnósticos y estudios que le permitan definir criterios precisos y periódicos para el establecimiento de los gastos fiscales en el Presupuesto respectivo, que incluya el fin y la factibilidad de cada uno de los gastos fiscales que se presentan en dicho documento, a efecto de transparentar el seguimiento y evaluación detalladas de las acciones que se realicen en la materia, y con ello dar atención a lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de la atención a la deficiencia detectada.

3. *Evolución del Presupuesto de Gastos Fiscales en el periodo de 2013-2018*

Se constató que la SHCP elaboró el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) para cada uno de los años del periodo 2013-2018, en los que se determinaron las estimaciones de renuncia recaudatoria por cada uno de los gastos fiscales establecidos y los cuales fueron publicados en la página institucional de la Secretaría, en atención de lo dispuesto en el artículo 42, fracción XXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis de los PGF del periodo referido, en función del número de gastos fiscales, de la renuncia recaudatoria estimada y de su proporción con respecto de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se muestra enseguida:

- Evolución del número de gastos fiscales en el periodo 2013-2018

Se constató que, de 2013 a 2018, el número de gastos fiscales incluidos en el PGF fluctuó entre 93 y 120, siendo 2014 el año con menos gastos fiscales, al enlistarse 93, principalmente por las modificaciones derivadas de la Reforma Hacendaria; en tanto que 2013 y 2018 fueron los años con mayor número de gastos fiscales, ambos con 120.

Se identificó que, el ISR a personas físicas, el ISR empresarial, los estímulos fiscales y el IVA fueron los conceptos que contaron con mayor número de gastos fiscales.

Con la información proporcionada por la SHCP, se constató que, las principales modificaciones se dieron de 2013 a 2014, dado que el número de gastos disminuyó de 120 a 93, debido a que se eliminaron los gastos fiscales relacionados con las cuotas obreras pagadas por los patrones al IMSS; la exención parcial del ISR para maquiladoras; el relativo a los contribuyentes dedicados al autotransporte terrestre; el de la deducción del 5.0% del total de ingresos propios sin requisitos fiscales por concepto de viaje, imagen y limpieza para el sector de autotransporte foráneo de pasaje y turismo; los ingresos exentos por la enajenación de acciones en la bolsa de valores; el de la tasa del 11.0% en la región fronteriza, y se adicionaron los gastos fiscales por la reducción del 40.0% del ISR para el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, y del IESP a los plaguicidas, y por la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única.

También se verificó que, de 2016 a 2017, se registró un aumento significativo de gastos fiscales, al pasar de 103 a 118, debido a que se adicionó el gasto fiscal asociado a la adquisición de vehículos de propulsión mediante baterías eléctricas recargables, de automóviles eléctricos con motor de

combustión interna o adicionado por hidrogeno, y de la adquisición de bicicletas y motocicletas; asimismo, se adicionaron los gastos por ingresos exentos por la entrega de aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) o institutos de seguridad social y por retiros de gastos de matrimonio o desempleo de la subcuenta de retiro, así como el de la deducción inmediata de la inversión para las micro y pequeñas empresas. Además, se separaron los ingresos exentos que perciben los organismos descentralizados, entidades federativas, donatarias, municipios y partidos políticos, y se eliminó el gasto fiscal por la deducción adicional por el estímulo del fomento al primer empleo.

- Evolución de la renuncia recaudatoria estimada en el PGF en el periodo 2013-2018

La tabla y gráfica que muestra la renuncia recaudatoria estimada durante el periodo 2013-2018 se muestra enseguida:

EVOLUCIÓN DE LA RENUNCIA RECAUDATORÍA POR TIPO DE IMPUESTO Y TRATAMIENTO, 2013-2018

(millones de pesos)

Tipo de impuesto/ Tratamiento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	% part
ISR Empresarial	144,566.0	83,063.0	83,135.0	98,785.0	116,164.0	121,139.0	646,852.0	16.1
Deducciones	16,426.0	14,288.0	13,815.0	15,381.0	17,928.0	20,712.0	98,550.0	15.2
Exenciones	21,415.0	9,766.0	8,784.0	11,885.0	10,308.0	12,001.0	74,159.0	11.5
Regímenes especiales o sectoriales	1,777.0	3,542.0	4,109.0	8,718.0	10,746.0	11,274.0	40,166.0	6.2
Diferimientos	51,634.0	10,988.0	10,032.0	15,080.0	26,922.0	24,194.0	138,850.0	21.5
Facilidades administrativas	12,788.0	3,186.0	3,582.0	4,014.0	4,503.0	5,029.0	33,102.0	5.1
Subsidio para el empleo	40,526.0	41,293.0	42,813.0	43,707.0	45,757.0	47,929.0	262,025.0	40.5
Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas	136,206.0	146,128.0	170,160.0	192,893.0	218,811.0	226,192.0	1,090,390.0	27.1
Deducciones	13,186.0	9,650.0	11,218.0	16,423.0	20,221.0	27,530.0	98,228.0	9.0
Exenciones	114,745.0	129,784.0	139,603.0	144,264.0	167,053.0	167,836.0	863,285.0	79.2
Regímenes especiales o sectoriales (incluye tasas reducidas)	5,551.0	6,454.0	19,084.0	31,094.0	30,590.0	29,979.0	122,752.0	11.3
Diferimientos	2,724.0	240.0	255.0	1,112.0	947.0	847.0	6,125.0	0.6
Impuesto al Valor Agregado	251,743.0	219,393.0	232,215.0	277,342.0	316,294.0	318,308.0	1,615,295.0	40.2
Exenciones	45,987.0	36,463.0	38,615.0	50,814.0	57,472.0	59,555.0	288,906.0	17.9
Tasas reducidas	205,756.0	182,930.0	193,600.0	226,528.0	258,822.0	258,753.0	1,326,389.0	82.1
Impuesto Empresarial a Tasa única (IETU) 1/	(44.6)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Deducciones	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.0
Regímenes especiales o sectoriales	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.0
Diferimientos	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.0
Créditos fiscales	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.0
Impuestos Especiales	96,814.0	39,678.0	6,962.0	8,283.0	9,916.0	9,752.0	171,405.0	4.3
Exenciones	5,608.0	5,668.0	6,962.0	8,283.0	9,916.0	9,752.0	46,189.0	26.9
IEPS de Combustibles	91,206.0	33,870.0	0	n.a.	n.a.	n.a.	125,076.0	73.0
Tasas reducidas	n.a.	140.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	140.0	0.1
Estímulos Fiscales	14,090.3	7,518.7	39,735.0	93,020.0	154,854.0	189,213.0	498,431.0	12.4
Ley de Ingresos de la Federación o Leyes Fiscales	2,998.3	4,880.0	30,298.0	58,145.0	73,413.0	75,724.0	245,458.3	49.2
Decretos Presidenciales	11,092.0	2,639.0	9,437.0	34,875.0	81,441.0	113,489.0	252,973.0	50.8
Zonas Económicas Especiales 2/	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0	0.0
TOTAL	643,419.3	495,780.7	532,207.0	670,323.0	816,039.0	864,604.0	4,022,373.00	100.0

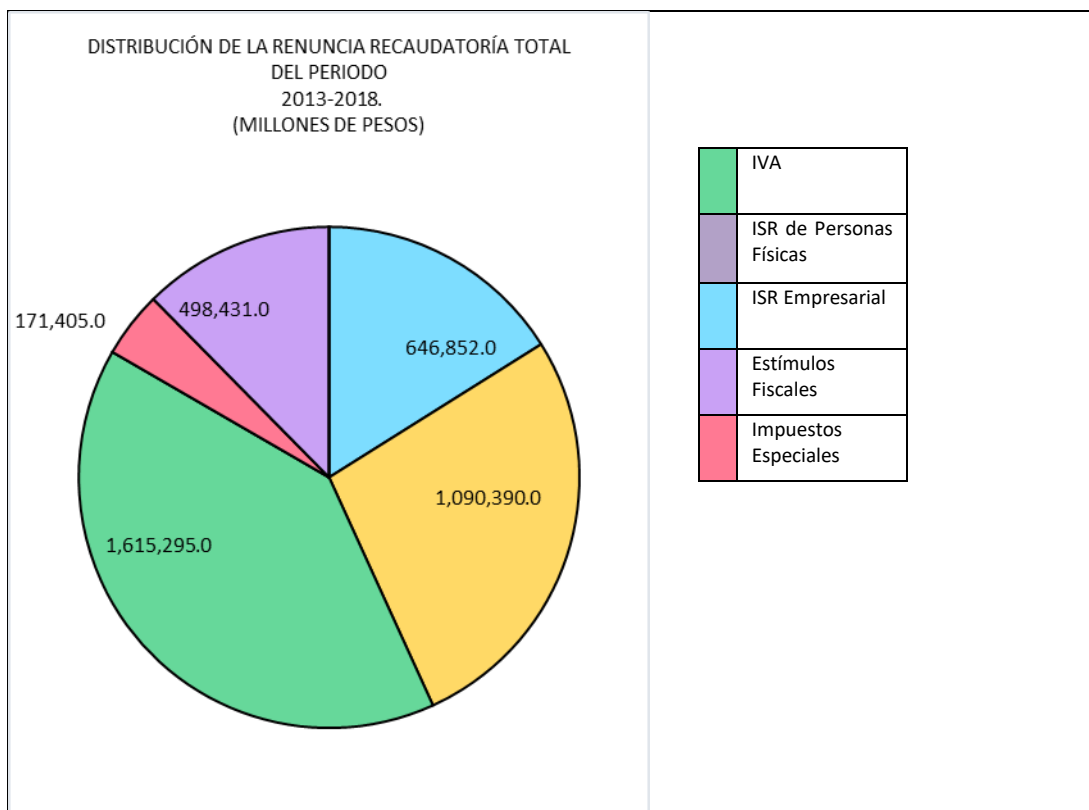
FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales del periodo 2013-2018.

1/: La ley específica de este impuesto fue derogada en 2013.

2/: Área delimitada geográficamente, ubicada en un sitio del país con ventajas naturales y logísticas para convertirse en una región altamente productiva. En cumplimiento a los artículos 42, tercer párrafo de la LFZEE y 36, segundo párrafo de su Reglamento, se incorpora en el Presupuesto de Gastos Fiscales un apartado específico relativo a los gastos fiscales derivados de los beneficios e incentivos fiscales otorgados en las ZEE, así como los beneficios sociales y económicos asociados a éstos; sin embargo, los "Lineamientos para el otorgamiento de Permisos, Asignaciones y Autorizaciones en materia de Zonas Económicas Especiales" se publicaron en el DOF el 29 de junio de 2018, por lo que los tratamientos preferenciales aún no representan una renuncia recaudatoria.

Se identificó que, de 2013 a 2018, se previó una renuncia total de 4,022,373.0 millones de pesos, de los cuales el mayor monto se registró en el Impuesto al Valor Agregado, con una renuncia estimada de 1,615,295.0 millones de pesos (40.2%), seguido del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, con un monto de 1,090,390.0 millones de pesos (27.1%); del Impuesto sobre la Renta Empresarial con una pérdida de 646,852.0 millones de pesos (16.1%); de los Estímulos Fiscales por 498,431.0 millones de pesos (12.4%), y de los Impuestos Especiales con 171,405.0 millones de pesos (4.3%).

La gráfica que muestra dicha distribución se presenta enseguida:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los PGF del periodo 2013-2018.

Asimismo, se identificó que, de la renuncia recaudatoria estimada total de 4,022,373.0 millones de pesos, el 83.4% se concentró en tres impuestos, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas y el Impuesto sobre la Renta Empresarial.

De la renuncia recaudatoria estimada del IVA de 1,615,295.0 millones de pesos, el 82.1% (1,326,389.0 millones de pesos) se debió a tasas reducidas y el 17.9% (288,906.0 millones de pesos) a exenciones.

En cuanto al ISR de personas físicas, de la pérdida recaudatoria estimada de 1,090,390.0 millones de pesos, el 79.2% (863,285.0 millones de pesos) se debió a exenciones; el 11.3% (122,752.0 millones de pesos) a regímenes especiales o sectoriales; el 9.0% (98,228.0 millones de pesos) a deducciones, y el 0.6% (6,125.0 millones de pesos) a diferimientos.

Respecto del ISR empresarial, de la pérdida recaudatoria estimada de 646,852.0 millones de pesos, el 40.5% (262,025.0 millones de pesos) se fijó en el subsidio al empleo; el 21.5% (138,850.0 millones de pesos) en los diferimientos; el 15.2% (98,550.0 millones de pesos) en las deducciones; el 11.5% (74,159.0 millones de pesos) en las exenciones; el 6.2% (40,166.0 millones de pesos) en los regímenes especiales o sectoriales, y el 5.1% (33,102.0 millones de pesos) en facilidades administrativas.

Respecto de la tendencia de la renuncia recaudatoria por tipo de impuesto, se identificó lo siguiente:

EVOLUCIÓN DE LA RENUNCIA RECAUDATORIA ESTIMADA POR TIPO DE IMPUESTO. PGF 2013-2018

Año	ISR empresarial	ISR de Personas Físicas	IVA	(IETU)	Impuestos Especiales	Estímulos Fiscales	Zonas Económicas Especiales	Total
2013	144,566.0	136,206.0	251,743.0	-44.6	96,814.0	14,090.3	n.a.	643,374.7
2014	83,063.0	146,128.0	219,393.0	n.a.	39,678.0	7,518.7	n.a.	495,780.7
2015	83,135.0	170,160.0	232,215.0	n.a.	6,962.0	39,735.0	n.a.	532,207.0
2016	98,785.0	192,893.0	277,342.0	n.a.	8,283.0	93,020.0	n.a.	670,323.0
2017	116,164.0	218,811.0	316,294.0	n.a.	9,916.0	154,854.0	n.a.	816,039.0
2018	121,139.0	226,192.0	318,308.0	n.a.	9,752.0	189,213.0	n.a.	864,604.0
TOTAL	646,852.0	1,090,390.0	1,615,295.0	n.a.	171,405.0	498,431.0	0.0	4,022,373.0

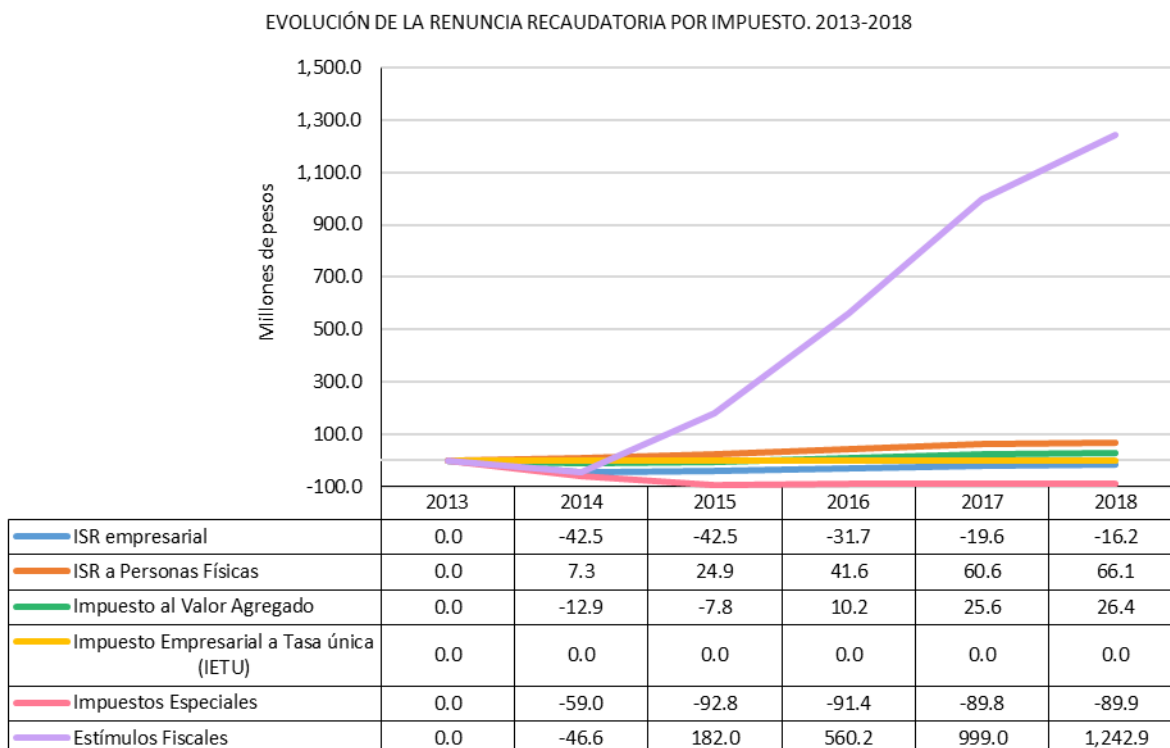
FUENTE: Cuadro elaborado por la ASF con información del PGF del periodo 2013-2018.

Se constató que, de 2013 a 2018, los impuestos que mostraron una tendencia descendente de renuncia recaudatoria fueron los impuestos especiales debido a que registraron una disminución de 89.9%, al pasar de 96,814.0 millones de pesos en 2013 a 9,752.0 millones de pesos en 2018, y el ISR Empresarial en 16.2%, al pasar de una renuncia de 144,566.0 millones de pesos en 2013 a 121,139.0 millones de pesos en 2018. Asimismo, debido a la Reforma Hacendaria de 2014, el IETU dejó de ser considerado como tratamiento fiscal dentro del PGF en años subsecuentes.

En contraste, se verificó que la estimación de sacrificio fiscal en el ISR de personas físicas se incrementó en 66.1%, al pasar de 136,206.0 millones de pesos en 2013 a 226,192.0 millones de pesos en 2018; seguido por el IVA con un incremento de 66.1%, al pasar de 251,743.0 millones de pesos en 2013 a 318,308.0 millones de pesos en 2018, y por los estímulos fiscales con una tendencia al alza de 1,242.9%, al pasar de 14,090.3 millones de pesos en 2013 a 189,213.0 millones de pesos en 2018.

Se identificó que la pérdida recaudatoria total estimada de los PGF se incrementó en 34.4%, al pasar de 643,374.7 millones de pesos en 2013 a 864,604.0 millones de pesos en 2018.

La gráfica que muestra el comportamiento de los impuestos referidos es la siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los PGF del periodo 2013-2018.

- Proporción de las estimaciones de gastos fiscales con respecto de los ingresos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación.

En relación de cuanto representaron los gastos fiscales con respecto de los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación, se identificó lo siguiente:

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS INGRESOS A RECAUDAR ESTIMADOS Y LA RENUNCIA RECAUDATORIA ESTIMADA,
2013-2018

(millones de pesos)

Disposición fiscal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Ley de Ingresos de la Federación (Ingresos estimados)	2,498,646.5	4,467,225.8	4,694,677.4	4,763,874.0	4,888,892.5	5,279,667.0	26,592,983.2
Presupuesto de Gastos Fiscales (Renuncia recaudatoria estimada)	643,419.3	495,780.7	532,207.0	670,323.0	816,039.0	864,604.0	4,022,373.0
Proporción gastos fiscales / LIF	25.8	11.1	11.3	14.1	16.7	16.4	15.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los PGF y las LIF del periodo 2013-2018.

Se verificó que, de 2013 a 2018, el monto de la pérdida recaudatoria se estimó en 4,022,373.0 millones de pesos, los cuales en proporción significaron el 15.1% de los ingresos estimados en las Leyes de Ingresos de ese periodo de 26,592,983.2 millones de pesos.

Lo anterior, muestra el grado de importancia que tiene el monto estimado de los gastos fiscales en los ingresos del Gobierno Federal, dado que, de 2013 a 2018, en proporción, la renuncia recaudatoria significó una sexta parte de los posibles ingresos federales estimados en la Ley de Ingresos de la Federación de ese periodo; sin embargo, la SHCP no acreditó el logro alcanzado respecto de los fines económicos y sociales, ni los resultados en términos de costo-efectividad, debido a que no cuenta con los montos reales aplicados en los conceptos incluidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales y, por consiguiente, carece de evaluaciones en la materia.

4. Coordinación para la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales

Con el propósito de verificar el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), como órgano desconcentrado de la SHCP con el carácter de autoridad fiscal y la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal, para la determinación de los criterios y montos de los estímulos fiscales relacionados con el Presupuesto de Gastos Fiscales, así como para asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, se analizó el marco jurídico que reglamenta las atribuciones de ambos entes, vigentes en 2018, como se muestra a continuación:

MARCO JURÍDICO RELACIONADO CON EL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2018.

Ley de Ingresos de la Federación 2018	Ley del Servicio de Administración Tributaria	Reglamento Interior de la SHCP	Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.
<p>Artículo 31. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar en su página de Internet y entregar a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados [...] el Presupuesto de Gastos Fiscales [...].</p>	<p>Artículo 22. El Servicio de Administración Tributaria estará obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione la información siguiente al Congreso de la Unión:</p> <p>III. El presupuesto anual de gastos fiscales, entendido como el monto que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas, tratamientos y regímenes especiales, estímulos, diferimientos de pagos, deducciones autorizadas y condonaciones de créditos establecidos en las leyes tributarias. Dicha información será presentada cuando menos por impuesto, por rubro específico y por tipo de contribuyente beneficiado. El presupuesto anual de gastos fiscales para el ejercicio fiscal correspondiente deberá presentarse junto con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>	<p>Art. 38. Compete a la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios XX. Participar en la elaboración del presupuesto de los gastos fiscales, y recabar de las dependencias y entidades de la APF la información necesaria para elaborar dicho presupuesto.</p> <p>Artículo 39. Compete a la Dirección General de Política de Ingresos no Tributarios: XI. Participar en la elaboración del presupuesto de los gastos fiscales, y recabar de las dependencias y entidades de la APF la información necesaria para elaborar dicho presupuesto.</p> <p>Artículo 41. Compete a la Dirección General Adjunta de Precios, Tarifas y Dividendos Estatales XIV. Participar en la elaboración del presupuesto de los gastos fiscales, y recabar de las entidades de la APF la información necesaria para elaborar dicho presupuesto.</p> <p>Artículo 42. Compete a la Unidad de Política de Ingresos Tributarios: XXIII. Dirigir la elaboración del presupuesto de gastos fiscales, así como de estudios de competitividad fiscal, de impuestos y sobre cualquier tema fiscal que incida en la política de ingresos tributarios.</p> <p>Artículo 43. Compete a la Dirección General de Política de Ingresos Tributarios: XIII. Supervisar la elaboración del presupuesto de gastos fiscales, así como de los estudios en materia de política impositiva, de competitividad fiscal, de estímulos fiscales, de tratamientos de excepción, de coordinación fiscal y federalismo de la hacienda pública, (...).</p> <p>Artículo 45. Compete a la Dirección General Adjunta de Política Impositiva I: V. Elaborar el presupuesto de gastos fiscales y coordinar su integración, así como elaborar los estudios en materia de competitividad fiscal, de política impositiva, de estímulos fiscales, tratamientos de excepción, de coordinación fiscal y federalismo de la hacienda pública.</p>	<p>Artículo 38.- Compete a la Administración General de Planeación:</p> <p>XXI. Requerir a las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, así como concentrar y remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información y los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione al Congreso de la Unión los informes mensuales y trimestrales sobre la evolución de la recaudación y el presupuesto anual de gastos fiscales a que se refiere la Ley del Servicio de Administración Tributaria.</p>

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Ley de Ingresos de la Federación 2018, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el Reglamento Interior de la SHCP y el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Con análisis del marco jurídico relacionado con el Presupuesto de Gastos Fiscales, se identificó que en materia legislativa no se especificó a la entidad encargada de la elaboración del PGF, ni cuál es la encargada de llevar a cabo la implementación y el registro de los resultados sobre la aplicación de los gastos fiscales.

Por lo que corresponde a la normativa interna, se constató que la SHCP estableció en su reglamento interior, las atribuciones relacionadas con la dirección, participación y supervisión en la elaboración del PGF, así como las unidades administrativas encargadas dichas actividades.

En lo referente al SAT, se comprobó que, tanto en su Ley, como en su Reglamento Interior se dispuso de las facultades para que dicho órgano desconcentrado provea de la información necesaria para la integración del PGF.

Con lo anterior, se verificó que las facultades y atribuciones conferidas en el marco legal relacionado con el PGF, solamente se refieren a la elaboración e integración de éste, mediante la participación de la SHCP, el SAT y las demás dependencias de la Administración Pública Federal; sin que se identificara, en dicho marco normativo, mecanismos de coordinación para implementar y transparentar los resultados del PGF.

Se constató que la ausencia de un sistema de coordinación entre la SHCP, como entidad encargada de la elaboración de la política de ingresos y el SAT, como órgano desconcentrado de la SHCP, con el carácter de autoridad fiscal y responsable de aplicar la legislación fiscal, provocó que la implementación y operación del PGF se realizara de manera inercial, y que no permitiera administrar la aplicación de los gastos fiscales, ni vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en ese tema, lo que impidió comprobar si se dio cumplimiento a lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que no atendió lo dispuesto en el artículo 31, fracciones IX y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2018-0-06100-07-1725-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en conjunto con el Servicio de Administración Tributaria, diseñe e implemente en su normativa un sistema de coordinación con el propósito de administrar la aplicación de los gastos fiscales del año que se trate, así como para vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones en ese tema, en atención al artículo 31, fracciones IX y XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Resultados de la operación del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Con base en el documento “Presupuesto de Gastos Fiscales 2018” emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se identificó que los montos estimados asociados a cada tipo de gasto fiscal fueron los siguientes:

Concepto	Monto estimado (millones de pesos)	Monto real (millones de pesos)
Impuesto sobre la renta de Empresas	121,130.0	n.d.
Deducciones	20,703.0	n.d.
Automóviles tratándose de vehículos de combustión interna	16,205.0	n.d.
Donativos	2,713.0	n.d.
Arrendamiento de Automóviles	653.0	n.d.
25% salario trabajo pagado mayores de 65 años o con capacidades diferentes	257.0	n.d.
Consumos en restaurants	819.0	n.d.
Automóviles eléctricos e híbridos	56.0	n.d.
Exenciones	12,001.0	n.d.
Regímenes especiales o sectoriales	11,274.0	n.d.
Diferimientos	24,194.0	n.d.
Deducción por aportaciones al fondo de pensiones y jubilaciones.	9,412.0	n.d.
Deducción de maquinaria y equipo para generación de energía renovable o sistemas de cogeneración	2,994.0	n.d.
Deducción de adaptación e instalaciones para personas con capacidades diferentes	468.0	n.d.
Facilidades Administrativas	5,029.0	n.d.
Subsidio para el empleo	47,929.0	n.d.
Impuesto sobre la renta de personas físicas	2226,192.0	n.d.
Deducciones	27,530.0	n.d.
Gastos relacionados al ahorro	13,847.0	n.d.
Gastos de Seguridad Social	9,380.0	n.d.
Gastos relacionados con la educación	2,970.0	n.d.
Gastos de asistencia social	1,333.0	n.d.
Exenciones	167,836.0	n.d.
Ingresos exentos por salarios	146,588.0	n.d.
Otros ingresos exentos	21,248.0	n.d.
Regímenes especiales o sectoriales	29,979.0	n.d.
Régimen de Incorporación Fiscal	18,545.0	n.d.
Régimen para pequeños productores del sector primario.	781.0	n.d.
Régimen de base de efectivo para personas físicas con actividades empresariales y profesionales	1,366.0	n.d.
Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.	9,287.0	n.d.
Diferimientos	847.0	n.d.
Impuesto al valor agregado	59,813.7	n.d.
Exenciones	59,555.0	n.d.
Tasas reducidas	258.7	n.d.
Impuestos especiales	9,752.0	n.d.
Exenciones:	9,752.0	n.d.
IEPS	5,731.0	n.d.
ISAN (autos nuevos)	3,971.0	n.d.
ISAN (autos eléctricos)	50.0	n.d.
Estímulos fiscales	81,104.0	n.d.
Total	81,104.0	n.d.
Ley de Ingresos de la Federación	77,802.0	n.d.
Acreditamiento del IEPS del diésel	38,397.0	n.d.
Estímulo fiscal a fideicomitentes que aporten inmuebles para construcción o FIBRAS	11,921.0	n.d.
Estímulo fiscal a contribuyentes del RIF	7,777.0	n.d.

Concepto	Monto estimado (millones de pesos)	Monto real (millones de pesos)
Otros	18,987.0	n.d.
Decretos Presidenciales	4,022.0	n.d.
Estímulo fiscal a servicios de hotelería y conexos a extranjeros	1,622.0	n.d.
Estímulo fiscal a contribuyentes que presenten servicios de construcción de inmuebles	1,089.0	n.d.
Otros	1,311.0	n.d.

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información contenida en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 publicado por la SHCP, así como de los documentos denominados "Presupuesto de Gastos Fiscales 2017-2018" y "Análisis al Presupuesto de Gastos Fiscales 2018-2019" publicados por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.

n.d. No disponible.

Con la revisión de la información proporcionada por la SHCP, se constató que los registros de las bases de datos se refieren a la forma en cómo se realizaron las estimaciones de cada gasto fiscal, los cuales posteriormente son publicados en el documento del Presupuesto de Gastos Fiscales, sin que se pudiera identificar el monto real y fundamento legal de cada concepto de los gastos fiscales aplicado en 2018 como se requirió.

Se observó que la SHCP y el SAT no contaron con información desagregada por concepto y rubro normativo del monto real de los gastos fiscales aplicados, lo que impidió comprobar si las estimaciones por concepto de cada gasto fiscal fueron mayores o menores respecto de los montos reales aplicados y, en su caso, determinar las desviaciones entre lo real y lo estimado, todo lo anterior implica que los dos entes públicos no cuentan con información de los resultados del Presupuesto de Gasto Fiscales.

Derivado de lo anterior, y con base en el Padrón de Grandes Contribuyentes proporcionado por el SAT, la ASF determinó revisar la situación fiscal en materia de condonaciones de impuestos y aplicación de los gastos fiscales de 30 contribuyentes con el mayor monto condonado reportado en la página de internet oficial del SAT. Al respecto, se verificó que la información publicada por el SAT en materia de condonaciones de impuestos fue consistente con la que se encuentra registrada en sus sistemas conforme a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Respecto de los gastos fiscales, se analizaron las declaraciones anuales y complementarias de los contribuyentes seleccionados y se constató que en dichos documentos únicamente se encuentra registrada la información de las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de manera agregada, sin que se pueda relacionar con los conceptos de gastos fiscales contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales publicado por la SHCP, ni si la aplicación de dichos beneficios fiscales se realizó conforme a lo establecido en el marco normativo en materia fiscal.

El SAT indicó que, respecto de los gastos fiscales, "de acuerdo con el artículo 22, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, está obligado a proporcionar los datos estadísticos necesarios para que el Ejecutivo Federal proporcione la información sobre el presupuesto anual de gastos fiscales para el ejercicio fiscal correspondiente y que pueda ser presentado junto con la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la

Federación. En ese contexto, la información a la que hace hincapié el ordenamiento legal mencionado se refiere a las declaraciones anuales de los contribuyentes que son entregadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien es la que se encargada de seleccionar la información para la integración del documento denominado Presupuesto de Gastos Fiscales”.

Al respecto, el SAT indicó en el Acta en mención que “en relación con las declaraciones anuales que fueron proporcionadas al grupo auditor, éstas cuentan únicamente con la información de las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de manera general, sin que se pueda relacionar directamente con los tipos de tratamientos fiscales registrados en el Presupuesto de Gastos Fiscales, de las cuales no se cuenta con expedientes físicos ni electrónicos en los que se documente la autoaplicación de los gastos fiscales, únicamente se cuentan con expedientes sobre contribuyentes que se encuentran en los procesos que lleva el SAT, por ejemplo, mediante actos de fiscalización, juicios fiscales y créditos fiscales”.

Con base en lo anterior, la ASF concluyó que, a 2018, la SHCP y el SAT no cuentan con sistemas de control y de procedimientos que permitan documentar y cuantificar si los montos reales aplicados por cada gasto fiscal, a efecto de determinar cuáles fueron mayores o menores a las estimaciones publicadas por la SHCP, ni con un sistema de comprobación fiscal que permita verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios fiscales se realizó conforme al marco normativo en materia fiscal vigente en 2018, lo que denotó opacidad en la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales, situación que podría significar un elemento para la elusión fiscal que impediría cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos del Ejecutivo Federal, como son el disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos; además de vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, en incumplimiento de lo establecido en el artículo 7, fracción VII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el artículo segundo, numeral 9, norma cuarta “Información y Comunicación”, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La falta de sistemas que permitan acreditar los resultados de la operación del PGF y el cumplimiento de la normativa fiscal, impidieron precisar si se cumplió con lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 7, fracción XIV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

2018-0-06100-07-1725-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria, establezca los sistemas de control y de procedimientos que les permitan documentar los montos reales aplicados por cada gasto fiscal, así como para verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios se realice conforme al marco normativo vigente en materia fiscal, a efecto de contribuir al cumplimiento, con oportunidad y eficiencia, de las metas y objetivos del Ejecutivo Federal, así como para vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales, en atención a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 7, fracciones VII y XIV, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, y el artículo segundo, numeral 9,

norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema.

6. Seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018

El resultado se presenta en dos apartados: en el primero se muestra el diseño del esquema de seguimiento 4 conceptos de gastos fiscales, implementado por la SHCP para el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, y en el segundo, se exponen los resultados obtenidos en la materia.

a) Esquema de seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018

La dependencia indicó que la configuración técnico-jurídica del Presupuesto de Gastos Fiscales "[...] no está sujeto a los procesos de [...] control y seguimiento [...]", ya que difiere a las especificaciones de una partida de gasto presupuestal a la cual se le asignan recursos directamente a actividades plenamente establecidas.

Con el análisis del marco jurídico mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria operaron el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, se identificó que se dispuso de un mandato general en la legislación y normativa para determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, pero no se contó con criterios específicos en lo que se estableciera la responsabilidad de dar seguimiento a cada uno de los estímulos fiscales conferidos en ese documento, por lo que la ASF detectó que la SHCP y el SAT no cuentan con un sistema integral para dar seguimiento a las estimaciones de la renuncia recaudatoria, por lo que los entes públicos referidos no dispusieron de información que les permitiera monitorear los resultados reales de la renuncia recaudatoria aplicada, a efecto de contrastarla con las estimaciones, a fin de generar, disponer y administrar información que les permitiera determinar los efectos de los beneficios económicos y sociales vinculados a cada uno de los conceptos de gastos fiscales.

El esquema de aplicación que detalla el seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales del ejercicio fiscal 2018 se presenta a continuación:

SEGUIMIENTO GLOBAL DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2018

Concepto	Número de gastos fiscales	¿Se dio seguimiento de su aplicación?	
		Sí	No
Impuesto Sobre la Renta Empresarial	27		X
Impuesto Sobre la Renta Personas Físicas	39		X
Impuesto al Valor Agregado	10		X
Impuestos Especiales	5		X
Estímulos Fiscales	33	✓ (4)	X (29)
Zonas Económicas Especiales	6		X
Total	120	4	116

Fuente: Elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 la información proporcionada por la SHCP mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1100/19 del 7 de agosto de 2019.

Con la revisión de la información proporcionada se identificó que, en 2018, no se operó un esquema de seguimiento a nivel agregado de los 120 conceptos conferidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales de ese ejercicio, lo que significó que no se dispuso de información competente para determinar el resultado real de la renuncia recaudatoria.

Para 2018, el esquema de seguimiento de los gastos fiscales implementado por la SHCP solo incluyó a 4 de los 120 conceptos, para los sectores de tipo cultural, deportivo, desarrollo de tecnología y de investigación, de los que la dependencia reportó un seguimiento por parte de los comités interinstitucionales de cada estímulo, mismos de los que formó parte, presidió y tuvo voto de calidad.

En los cuatro estímulos fiscales de esos sectores, se reportó un seguimiento financiero-contable y operativo para verificar el avance y resultados alcanzados; no obstante, con la documentación proporcionada no se acreditó que la SHCP, con el seguimiento a los 4 gastos fiscales que realizó en 2018, determinara la cuantificación de los beneficios sociales y económicos asociados con estos tipos de estímulos.

Se corroboró que para el sector referente a la investigación y desarrollo de tecnología, en los Lineamientos de Operación del Estímulo Fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología 2018, se diseñó un mecanismo de seguimiento para determinar los efectos económicos y sociales de los resultados de esa renuncia recaudatoria, para lo cual se formuló el anexo 3 “Efectos del proyecto”, en el que se consignaron dos tipologías de ese proceso: 1) impactos directos, como el gasto en investigación, investigadores e ingresos de las empresas; y 2) de derrama, entre los que se enumeran ganancias, inversión, competitividad, generación de empleos, entre otros, a efecto de contribuir a determinar en qué medida el sacrificio fiscal en ese sector permitió fortalecer su desarrollo.

Sin embargo, la dependencia no acreditó con la documentación soporte los resultados obtenidos del seguimiento de los cuatro estímulos fiscales, conforme a lo establecido en las reglas generales para su aplicación, publicadas en el DOF del 28 de enero de 2016 (EFICINE), 28 de febrero de 2017 (EFIARTES, EFIDT y EFIDEPORTE) y en los lineamientos operativos de cada sector; respecto de dichos lineamientos, no contaron con la firma autógrafa de la autoridad que los expidió, por lo que no fue posible determinar la validez de ese acto administrativo, al no encontrarse formalizados en 2018, en contravención del artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, se determinó que el esquema de seguimiento diseñado por la SHCP no permite cuantificar los beneficios económicos y sociales de 3 de los 4 estímulos referidos; además, es insuficiente, ya que no se incluyen los 116 conceptos de renuncia recaudatoria restantes por lo que se desconocen los efectos económicos y sociales vinculados con la totalidad de los gastos fiscales.

- b) Resultados obtenidos en materia de renuncia recaudatoria de los 4 gastos fiscales de los que la SHCP dio seguimiento

De conformidad con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, los comités interinstitucionales deben publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) a más tardar en febrero de cada año, los montos de los estímulos distribuidos de cada ejercicio fiscal. Los resultados obtenidos a partir de los gastos fiscales que la secretaría reportó un seguimiento en 2018 respecto de los tabuladores de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y las cantidades estimadas en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018 se muestran a continuación:

RENUNCIA RECAUDATORIA OBTENIDA EN LA APLICACIÓN DE ESTÍMULOS FISCALES RESPECTO DE LAS PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2018

(Millones de pesos y unidades)

Estímulo fiscal	Programado-tabulador LISR/Proyecciones PGF		Resultado obtenido		Beneficiarios	
	Monto total	Monto máximo por contribuyente/proyecto	Monto total	Cumple monto máximo por contribuyente	Proyectos	Contribuyentes
1. EFICINE						
- Producción	650.0	20.0	610.0	Sí	52	102
- Distribución	50.0	2.0	35.3	Sí	27	31
2. EFIARTES	150.0	2.0	134.5	Sí	82	69
3. EFIDT	1,500.0	50.0	319.4	Sí	20	16
4. EFIDEPORTE	400.0	20.0	75.3	Sí	9	18
Total	2,750.0	n.a.	1,174.5	n.a.	190	236

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1100/19 del 7 de agosto de 2019.

n.a. No aplica

Se identificó que los 4 gastos fiscales, de los que la SHCP reportó un seguimiento, contaron con un tabulador de montos máximos a distribuir en concordancia con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyo monto estimado en el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2018 ascendió a 2,750.0 millones de pesos como límite de renuncia recaudatoria autorizados para ese año, cuyo resultado se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2019, y que ascendió a 1,174.5 millones de pesos, el 42.7% de lo estimado como renuncia recaudatoria para esos conceptos.

De la revisión se determinó que a partir de esa renuncia recaudatoria, se apoyaron económicamente a 190 proyectos: 79 (41.6%), para el desarrollo de la industria cinematográfica; 82 (43.2%), para las artes; 20 (10.5%), para incentivar la investigación y el desarrollo de tecnología; y 9 (4.7%) para infraestructura deportiva.

En cuanto a los contribuyentes que fueron apoyados con esos proyectos y accedieron a la reducción del ISR a cargo, se beneficiaron 236 causantes que aportaron recursos a los proyectos en los sectores de cine, artes, desarrollo de tecnología e investigación, y deporte.

Como resultado del análisis del seguimiento de los 4 gastos fiscales de referencia, se considera que éste es adecuado ya que refleja el resultado de la renuncia recaudatoria; no obstante, en términos genéricos, es insuficiente ya que no se estableció un mecanismo de seguimiento a nivel agregado en conjunto con los 116 conceptos restantes que integraron el Presupuesto de Gastos Fiscales del

ejercicio 2018, por lo que no atendió lo dispuesto en el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 30, párrafo tercero, numeral V, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

Además, la Secretaría no acreditó con la documentación fuente los resultados obtenidos por la entrega de los estímulos fiscales en los conceptos de EFICINE, EFIARTES, EFIDT y EFIDEPORTE en 2018, que fueron publicados en el DOF del 26 de febrero de 2019, a fin de verificar la operación de sus mecanismos de seguimiento, en incumplimiento del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el artículo 29, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

2018-0-06100-07-1725-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñe procedimientos y criterios en sus manuales de organización y procedimientos, a efecto de que implemente un sistema que le permita dar seguimiento integral de los conceptos consignados en los Presupuestos de Gastos Fiscales de los ejercicios fiscales subsecuentes, a efecto de que genere, disponga y resguarde información sobre los efectos de la renuncia recaudatoria, en cumplimiento del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 30, párrafo tercero, numeral V, de la Ley de Ingresos de la Federación de los ejercicios fiscales subsecuentes, en términos de que la evaluación del desempeño de los montos estimados en los Presupuestos de Gastos Fiscales contenga los beneficios sociales y económicos asociados a cada uno de esos gastos, a efecto de conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales que el fisco dejó de recaudar, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-06100-07-1725-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los ejercicios fiscales subsecuentes, valide los lineamientos operativos de cada sector de los 4 estímulos fiscales de los que reportó un seguimiento en 2018 mediante la firma autógrafa de la autoridad que los expide, a efecto de cumplir con los elementos y requisitos del acto administrativo, en atención de lo dispuesto en el artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales

Se determinó que la SHCP no contó con objetivos y metas, ni con información sobre sus resultados, por lo cual la dependencia no acreditó contar con evaluaciones sobre los resultados de los beneficios económicos y sociales que se pretendieron alcanzar con los gastos fiscales.

En lo que corresponde al SAT, éste órgano desconcentrado señaló que “por lo que corresponde al seguimiento y evaluación de la aplicación de los gastos fiscales, (...) no tiene facultades para llevar a cabo dichas actividades, ya que sus atribuciones en materia del Presupuesto de Gastos Fiscales sólo se enfocan a proporcionar datos estadísticos que son solicitados por la SHCP, y la dependencia es la

que se encarga de darles tratamiento para elaborar el PGF”, lo que se comprobó con lo dispuesto en el artículo 22, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria; no obstante, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se señala que ambas instituciones deben de coordinarse para analizar y evaluar las repercusiones económicas y financieras de las políticas de la hacienda pública, económica y social del país, de las que forma parte el PGF.

Asimismo, con el análisis de 28 declaraciones de 30 contribuyentes solicitados al SAT se constató que éstas únicamente cuentan con la información de las deducciones, exenciones y estímulos fiscales agregados de manera general, sin que se pueda relacionar directamente con los tipos de tratamientos fiscales contenidos en el PGF; a lo que el SAT señaló “que no se cuentan con expedientes físicos ni electrónicos en los que se documente la autoaplicación de gastos fiscales”, por lo que se desconoce el monto real de la renuncia recaudatoria.

Con la revisión in situ de los sistemas de información internos del SAT, se comprobó que no se contó con registros del PGF que permitan conocer el monto real de la renuncia recaudatoria del Estado por tipo de gasto fiscal, ni cuantificar los beneficios económicos y sociales esperados, y tampoco el impacto de la renuncia fiscal en la distribución del ingreso, así como la mejora en los niveles de bienestar de la población y el fomento de la inversión y el empleo, en incumplimiento de los artículos 110, párrafo cuarto y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42, fracciones I y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2018; Título tercero, capítulo I, artículo décimo sexto, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, y inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales, párrafos primero y segundo, del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales, del documento de Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.

2018-0-06100-07-1725-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria, realicen la evaluación y diseñen sistemas y procedimientos que permitan precisar los resultados respecto de los beneficios económicos y sociales derivados de la aplicación del Presupuesto de Gastos Fiscales, a efecto de conocer el monto real y el impacto de la renuncia recaudatoria en la distribución del ingreso, la mejora en los niveles de bienestar de la población y el fomento de la inversión y el empleo, en términos de los artículos 110, párrafo cuarto y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42, fracciones I y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2018; Título tercero, capítulo I, artículo décimo sexto, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, e inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales, párrafos primero y segundo, del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales, del documento de Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Impacto de la renuncia recaudatoria asociada al Presupuesto de Gastos Fiscales.

La política de ingresos se define como el conjunto de normas, criterios y gestiones que determinan la cuantía y formas de captación de los ingresos públicos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado; su origen se encuentra en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Ésta política, así como la de gasto público, son elementos para un buen desarrollo en la gobernabilidad de un país, no hay mejores disciplinas financieras, que ingresos de calidad y un gasto público fuerte, eficiente, transparente, el cual debe ser un instrumento para el desarrollo, un auxiliar para combatir la desigualdad y apoyar el desarrollo regional, también debe contar con objetivos recaudatorios justos y eficientes.

En ese contexto, la Ley de Ingresos de la Federación de 2018 define al Presupuesto de Gastos de Fiscales como los montos que deja de recaudar el Erario Federal por concepto de tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales, en los impuestos establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel Federal. Por lo que los gastos fiscales se refieren a los apoyos indirectos, generalmente autoaplicativos, otorgados a sectores de la economía o de contribuyentes, mediante el sistema tributario. Conforme a ello, los gastos fiscales se originan por la existencia de tratamientos que se desvían de la estructura “normal” de cada uno de los impuestos, por lo que la determinación de los gastos fiscales implica identificar dichos tratamientos.

Con la finalidad de evaluar el impacto y los beneficios logrados con la renuncia recaudatoria estimada en el Presupuesto de Gastos Fiscales de 2018, el resultado se dividió en tres apartados. En el primero, se presentan los resultados de la revisión de la información proporcionada por la SHCP y el SAT sobre los procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación del PGF; en el segundo, se realizó un análisis comparativo de los datos relacionados con los sectores y actividades económicas con los que cuenta la Secretaría, el SAT y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) con el propósito de identificar la información sobre la renuncia recaudatoria en dichos sectores, y en el tercero se exponen las posibles implicaciones de la renuncia recaudatoria en términos del Producto Interno Bruto (PIB) y las inversiones directas en México.

- a) Resultados de la fiscalización de los procesos de planeación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales elaborado por la SHCP

Del análisis de la información, se verificó que en los procesos de implementación,, operación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, se presentaron las deficiencias siguientes:

Etapa	Deficiencias detectadas
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> • La SHCP cuenta con atribuciones genéricas en materia del Presupuesto de Gastos Fiscales; sin embargo, no especifican de qué manera la dependencia realizará la implementación, seguimiento y evaluación de la renuncia recaudatoria. • En 2018, la dependencia fiscalizada cumplió con los requisitos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación de 2018 para la estimación de cada gasto fiscal registrado en el PGF; sin embargo, la SHCP no acreditó la autorización formal del listado de gastos fiscales, ni el uso de estudios, diagnósticos o criterios utilizados para la determinación de los objetivos correspondientes a cada gasto fiscal establecido en el PGF.
Operación	<ul style="list-style-type: none"> • Se constató que la ausencia de un sistema de coordinación entre la SHCP y el SAT, provocó que la operación del PGF se realizara de manera inercial, y que no permitiera administrar la aplicación de los gastos fiscales, ni vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en ese tema. • Se observó que la SHCP y el SAT no contaron con información desagregada por concepto y rubro normativo del monto real de los gastos fiscales aplicados, lo que impidió comprobar si las estimaciones por concepto de cada gasto fiscal fueron mayores o menores respecto de los montos reales aplicados y, en su caso, determinar las desviaciones entre lo real y lo estimado. • A 2018, no se cuenta con un sistema que permita documentar si los montos reales aplicados por cada gasto fiscal fueron mayores o menores a las estimaciones publicadas por la SHCP, ni con un sistema de comprobación fiscal que permita verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios fiscales se realizó conforme al marco normativo en materia fiscal vigente en 2018, lo que denotó opacidad en la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales, situación que podría significar un elemento para la elusión fiscal que impediría cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos del Ejecutivo Federal.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Se determinó que la SHCP y el SAT no dispusieron de un mandato específico en la legislación y normativa que estableciera la responsabilidad de dar seguimiento a cada uno de los gastos fiscales conferidos en el PGF, por lo que los entes públicos referidos no dispusieron de información que les permitiera monitorear el comportamiento de ese sacrificio fiscal, a efecto de contrastarla con las estimaciones, a fin de generar, disponer y administrar información que les permitiera determinar los efectos de los beneficios económicos y sociales vinculados a cada uno de los conceptos de gastos fiscales. • La Secretaría no acreditó los resultados obtenidos por la entrega de los estímulos fiscales en los conceptos de EFICINE, EFIARTES, EFIDT y EFIDEPORTE en 2018, que fueron publicados en el DOF.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Se concluyó que en las disposiciones legislativas y normativas genéricas, con las que cuentan la SHCP y el SAT, en materia del PGF, no se definieron en sus manuales de organización y de procedimientos, a las unidades responsables para dar seguimiento a cada uno de los gastos fiscales, por lo que los entes públicos referidos no dispusieron de información que les permitiera monitorear el comportamiento de ese sacrificio fiscal, a efecto de contrastarla con las estimaciones, a fin de generar, disponer y administrar información que les permitiera determinar los efectos de los beneficios económicos y sociales vinculados a cada uno de los conceptos de gastos fiscales. • Secretaría no acreditó los resultados obtenidos por la entrega de los estímulos fiscales en los conceptos de EFICINE, EFIARTES, EFIDT y EFIDEPORTE en 2018, que fueron publicados en el DOF.

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los hallazgos determinados en los resultados de la auditoría que se presenta en este informe.

Las deficiencias detectadas durante los trabajos de auditoría, demostraron que la SHCP y el SAT no contaron con sistemas de control y de procedimientos para realizar la cuantificación de la renuncia recaudatoria real asociada a la operación del Presupuesto de Gastos Fiscales.

b) Análisis comparativo de los datos en materia económica con la que cuenta la SHCP, el SAT y el INEGI.

La ASF revisó los registros que se encuentran en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) y en las Cuentas Nacionales elaborados y publicados por el Instituto Nacional

de Estadística y Geografía, con el propósito de comprobar los beneficios obtenidos con la renuncia recaudatoria en cada sector económico registrado en el PGF.

Se observó que el DENUÉ contó con información de 25 actividades económicas, como se muestra a continuación:

Núm.	ACTIVIDADES ECONÓMICAS REGISTRADAS EN EL DENUÉ, 2018
1	Construcción
2	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales
3	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
4	Comercio al por mayor
5	Comercio al por menor (1 de 4)
6	Comercio al por menor (2 de 4)
7	Comercio al por menor (3 de 4)
8	Comercio al por menor (4 de 4)
9	Corporativos
10	Información en medios masivos
11	Minería
12	Industrias manufactureras
13	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final
14	Otros servicios excepto actividades gubernamentales (1 de 2)
15	Otros servicios excepto actividades gubernamentales (2 de 2)
16	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (1 de 2)
17	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (2 de 2)
18	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
19	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
20	Servicios de salud y de asistencia social
21	Servicios educativos
22	Servicios financieros y de seguros
23	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
24	Servicios profesionales, científicos y técnicos
25	Transportes, correos y almacenamiento

FUENTE: Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2018.

Con el análisis de las bases de datos de las 25 actividades económicas, se constató que la información que contienen son: el nombre y dirección de los establecimientos, la razón social, datos personales de los propietarios de los negocios, la ubicación geográfica y la fecha en la que fueron dados de alta en el DENU, sin que se identificara información relacionada con los ingresos que generan cada uno de ellos.

Asimismo, se comprobó que la información registrada en las Cuentas Nacionales del INEGI se refiere a la producción, el consumo, la generación, distribución y redistribución del ingreso, la inversión de capital y el financiamiento de manera agregada, por lo que no es posible identificar qué establecimientos, unidades económicas, originan dichos datos.

Mediante revisión in situ en las oficinas del SAT, la ASF verificó en el sistema denominado “Modelo de Administración Tributaria (MAT)”, en el cual se constató que cada contribuyente registra dos o más actividades económicas en las que se desempeña, y mediante la asignación de porcentajes, se identifica la de mayor preponderancia, lo que dificultó la vinculación entre la información del SAT y del INEGI.

De lo anterior, se comprobó que de acuerdo con los documentos del Presupuesto de Gastos Fiscales, la SHCP utiliza la información del SAT y del INEGI para estimar los gastos fiscales. Al respecto, en el periodo de 2013 a 2018, se registraron las estimaciones de los gastos fiscales respecto de los sectores económicos como se muestra a continuación:

ESTIMACIÓN DE LOS GASTOS FISCALES POR SECTOR ECONÓMICO DEL PAÍS, 2013-2018

(Millones de pesos a precios corrientes y porcentajes)

Núm.	Sector económico	Años						Part. % 2018
		2013 ^{1/}	2014	2015	2016	2017	2018	
1	Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	1,076.10	1,900.30	2,793.00	2,975.40	1,579.10	1,868.90	0.22
2	Minería	2,700.40	2,806.10	542.1	532.2	474.6	506.3	0.06
3	Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	705	756.1	503	632.1	547.1	1,111.10	0.13
4	Construcción	4,638.30	5,600.40	4,239.30	4,271.00	3,971.00	4,515.00	0.52
5	Industrias manufactureras	20,842.00	20,719.00	12,013.00	11,604.00	11,725.00	16,347.00	1.89
6	Comercio al por mayor	5,404.00	6,074.00	4,306.00	4,475.00	4,646.00	5,880.00	0.68
7	Comercio al por menor	11,330.00	12,779.00	7,209.00	7,169.00	7,158.00	7,560.00	0.87
8	Transportes, correos y almacenamiento	2,085.10	2,550.20	1,672.90	1,739.30	1,807.30	2,360.00	0.27
9	Información en medios masivos	3,422.20	3,874.20	1,757.10	1,789.30	1,789.70	773.5	0.09
10	Servicios financieros y de seguros	5,643.30	5,159.30	3,886.60	3,761.30	3,767.40	4,301.50	0.50
11	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	5,974.40	5,877.90	3,103.70	3,053.30	3,500.20	6,721.30	0.78
12	Servicios profesionales, científicos y técnicos	3,995.30	5,458.40	5,546.60	6,406.00	7,287.00	8,347.00	0.97
13	Dirección de corporativos y empresas	203	172.2	147.8	275.4	464.5	246.8	0.03
14	Servicios de apoyo a los negocios y manejos de desechos y servicios de remediación	10,224.40	12,593.00	11,289.00	11,288.00	11,665.00	12,166.00	1.41
15	Servicios educativos	1,339.00	2,007.30	1,999.00	1,992.50	1,919.50	1,793.50	0.21
16	Servicios de salud y de asistencia social	1,735.30	1,705.40	1,335.40	1,308.90	1,328.00	1,371.00	0.16
17	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	400.4	426.5	209.6	209.6	207.2	316.5	0.04
18	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	1,293.40	1,454.00	1,332.00	1,387.10	1,503.10	2,090.20	0.24
19	Otros servicios excepto actividades del gobierno	2,040.40	2,274.40	2,026.40	1,928.30	1,862.00	1,870.00	0.22
20	Actividad pendiente de aclaración	2,191.20	2,063.00	652	880.3	897.4	1,026.00	0.12
21	Gastos fiscales de aplicación general	556,176.10	399,530.00	465,643.50	602,645.00	747,939.90	783,432.40	90.61
Total Presupuesto de Gastos Fiscales		643,419.30	495,780.70	532,207.00	670,323.00	816,039.00	864,604.00	100.0

Fuente: Elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales de los ejercicios fiscales del periodo 2013-2018.

^{1/} En el análisis del ejercicio fiscal 2013 no se incorporaron créditos fiscales, a fin de homologar los conceptos de renuncia recaudatoria de los demás años que del periodo analizado.

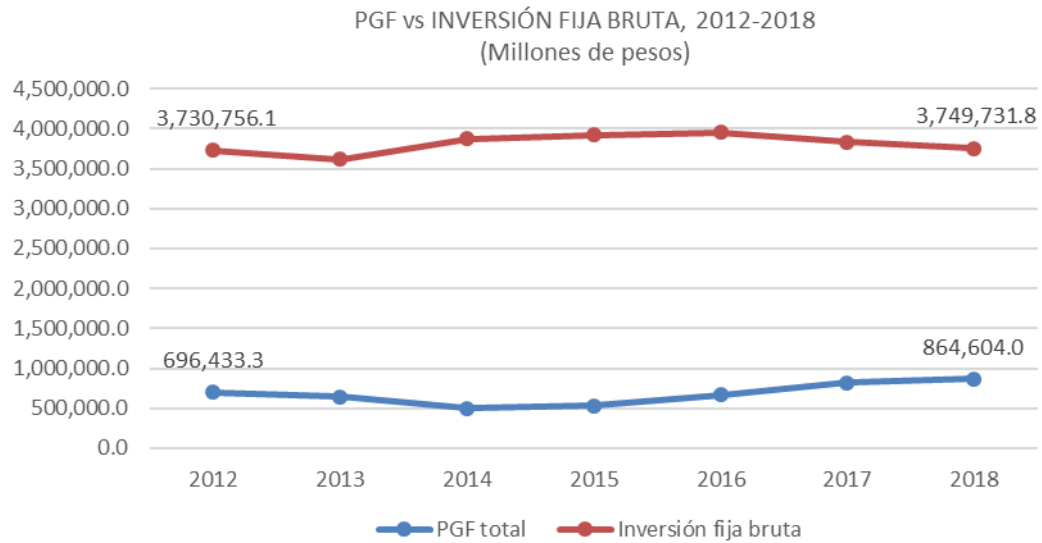
De lo anterior, se observó una disociación en términos de la estimación de los gastos fiscales, ya que si bien, la SHCP utiliza la información generada por el INEGI y del SAT para estimar los montos que dejará de percibir el erario, también podría usar los mismos datos para determinar los montos reales de la renuncia recaudatoria, esta situación impidió conocer los beneficios obtenidos con la aplicación de los tratamientos fiscales, por lo que no se puede determinar la imputabilidad e impacto de los gastos fiscales, tanto en la política de ingresos, así como en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, en el mejoramiento del bienestar de los individuos, en el fomento a la inversión, así como en la generación de empleos en los sectores económicos beneficiados con este sacrificio fiscal, objetivos que persigue el Presupuesto de Gastos Fiscales.

- c) Posibles implicaciones de la renuncia recaudatoria en términos del Producto Interno Bruto (PIB) y las inversiones directas en México.

Derivado de los hallazgos presentados en los apartados anteriores, se determinó realizar una prueba supletoria en términos de cuánto representaría la pérdida recaudatoria generada por la aplicación de los gastos fiscales respecto del Producto Interno Bruto (PIB) y la Inversión Fija Bruta en los sectores económicos del país.

Es pertinente puntualizar que los posibles incrementos del PIB, así como del desarrollo en los sectores económicos no son imputables directamente a la aplicación de los gastos fiscales, ya que no se cuenta con los elementos para afirmarlo; sin embargo, muestran la urgente necesidad de establecer estadísticas, procedimientos y criterios específicos que permitan evaluarlos y medir su impacto.

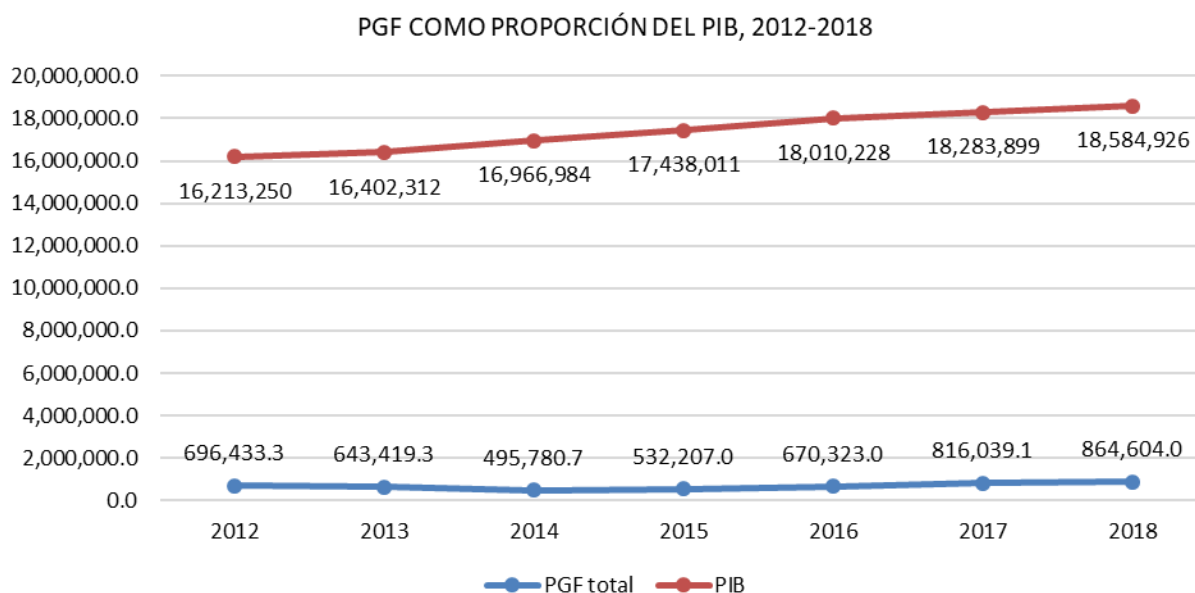
Uno de los resultados esperados en el sector empresarial, es que a mayores facilidades para no pagar impuestos, las empresas contarían con los recursos para invertir y mejorar la economía en el sector en el que laboren, como se muestra en el comparativo siguiente:



FUENTE: elaborada con base en la información emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los resultados mostraron que mientras que el PGF se incrementó en 3.7%, en promedio anual, el monto de la inversión fija creció en 0.1 puntos porcentuales. Esto significó que, en materia de inversión, no se estaría aprovechando los beneficios de los gastos fiscales aplicados, lo que demostraría que el PGF no estaría cumpliendo con su finalidad o que el sector empresarial desconoce los beneficios que puede acceder al amparo de los gastos fiscales.

En el período 2012 a 2018, el PIB nacional se ha incrementado en 2.3%, en promedio anual, al pasar de 16,213,250 millones de pesos a 18,584,926 millones de pesos en 2018; mientras que el gasto fiscal también se ha incrementado en 3.7 puntos porcentuales, en el mismo período.



FUENTE: elaborada con base en la información emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De la hipótesis de que los gastos fiscales tienen como finalidad incidir en el crecimiento económico nacional, al permitir que el sector empresarial cuente con menos carga fiscal, los resultados mostraron una situación contraria, debido a que el PIB debería robustecerse en la medida en que la pérdida recaudatoria también lo hace.

Es importante destacar que las tres pruebas supletorias antes expuestas son básicas, por lo que los resultados que se presentan son contradictorios y no concluyentes, lo que refuerza la necesidad de que la SHCP y el SAT diseñen un sistema de control y de procedimientos que permita documentar los montos reales aplicados en cada gasto fiscal, así como para verificar que la renuncia recaudatoria, asociada a los beneficios económicos y sociales que se pretenden alcanzar, se realice conforme al marco jurídico normativo y vigente en materia fiscal.

En síntesis, a 2018 la SHCP no ha diseñado e implementado sistemas de control y de procedimientos que le permitan conocer los efectos reales de los gastos fiscales en los ingresos del Estado ni en la economía del país, por lo que la ASF considera que, con base en el seguimiento y evaluación de los resultados de la aplicación de los gastos fiscales, en la legislación asociada al Presupuesto de Gastos Fiscales, se deben establecer mecanismos que aseguren que los contribuyentes que se beneficiaron de algún tratamiento fiscal comprueben que con esa renuncia recaudatoria si contribuyó a mejorar la actividad o sector económico en el que se desempeña o, en su caso, se cuenten con los elementos para evitar perdonar el cobro de los impuestos asociados a los gastos fiscales hasta que no se comprueben los beneficios sociales y económicos logrados.

2018-0-06100-07-1725-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria, y con base en los resultados obtenidos de las etapas de planeación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, diseñe e implemente una metodología con sus lineamientos de operación obligatorios, así como los mecanismos necesarios para realizar la cuantificación de la renuncia recaudatoria asociada a la operación del PGF, a efecto de precisar la imputabilidad e impacto de los gastos fiscales tanto en la política de ingresos, como en materia de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, mejoramiento del bienestar de los individuos, el fomento a la inversión y la generación de empleos en los sectores económicos beneficiados con este sacrificio fiscal, conforme a lo dispuesto en el inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales, párrafos primero y segundo, del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales, del documento Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema.

2018-0-06100-07-1725-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, diseñen e instrumenten un sistema de estadísticas económicas, sociales y fiscales relacionados con la aplicación de los gastos fiscales, a efecto de analizar y evaluar el impacto de la renuncia recaudatoria en los sectores económicos y sociales asociados al Presupuesto de Gastos Fiscales del ejercicio fiscal que corresponda, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, fracciones I y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema.

9. Ejercicio del presupuesto en la operación del programa presupuestario P001 en el Presupuesto de Gastos Fiscales

Debido a que la elaboración y aplicación del Presupuesto de Gastos Fiscales se encuentra asociado a la operación del programa presupuestario P001, se comprobó que la SCHP no cuantificó el monto autoriza y ejercido para la elaboración del PGF, por lo que se revisó el presupuesto original, modificado y ejercido en la ejecución de ese programa reportado en la Cuenta Pública 2018 y la información proporcionada por la dependencia.

Con la revisión del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional Programática de la Cuenta Pública de 2018, se identificó que la SHCP reportó para el programa presupuestario P001 un ejercicio de 1,985,881.8 miles de pesos, con el desglose que se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR LA SHCP
CON CARGO AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P001, EN 2018

(Miles de pesos)

Concepto	Presupuesto			Participación relativa del Presupuesto ejercido (%)	Diferencia d = (c - a)	Diferencia Ejercido/Aprobado (%) (e=(d/a)*100)
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)			
Gasto Total	636,519.0	1,985,909.4	1,985,881.8	100.0	1,349,362.8	212.0
Gasto corriente	636,519.0	1,985,909.4	1,985,881.8	100.0	1,349,362.8	212.0
Servicios Personales	353,330.7	389,230.4	389,230.4	19.6	35,899.7	10.2
Gastos de operación	267,333.9	248,410.0	248,382.4	12.5	(18,951.5)	(7.1)
Subsidios	0.0	1,321,493.2	1,321,493.2	66.5	1,321,493.2	n.a.
Otros Corriente	15,854.4	26,775.8	26,775.8	1.3	10,921.4	68.9
Gastos de inversión	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Inversión Física	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2018. Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática.

n.a.: No aplica.

Se identificó que, en 2018, la SHCP ejerció 1,985,881.8 miles de pesos en el programa presupuestario P001, 212.0% (1,349,362.8 miles de pesos) más que el presupuesto original aprobado. Las erogaciones en gasto corriente fueron el 100.0% del total, ya que no se realizaron gastos de inversión; de dicho monto, el 66.5% fue para subsidios (1,321,493.2 miles de pesos); 19.6% (389,230.4 miles de pesos) para servicios personales; 12.5% (248,382.4 miles de pesos) para gastos de operación, y 1.3% (26,775.8 miles de pesos) por concepto de otros de corriente.

En el Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Cuenta Pública 2018, se reportó que la diferencia en el concepto de subsidios se debió a ampliaciones por 1,321,493.2 miles de pesos, para cubrir el apoyo económico que se otorgó al Estado de México, como una participación adicional a las que le corresponden, en términos del Acuerdo celebrado entre la SHCP y esa entidad federativa.

Con el propósito de determinar las causas de dicha variación, se revisó la base de datos de las 711 adecuaciones presupuestarias proporcionadas por la SHCP y cargadas en el Módulo de Adecuaciones Presupuestarias (MAP), con la cual se constató la diferencia de los 1,349,362.8 miles de pesos entre el monto original aprobado y el presupuesto ejercido.

Al respecto, se verificó que tal incremento se debió a las razones siguientes:

- Subsidios al Estado de México, con el fin de cubrir el apoyo económico que se otorgó como una participación adicional a las que le corresponden, en términos del Acuerdo realizado entre la SHCP y el Estado.
- El incremento salarial de los servidores públicos de mano, enlace y operativos en sueldos y prestaciones.

- Pago complementario por concepto de aguinaldo o gratificación de fin de año del sector central de la Secretaría.
- Complemento de aportación que realiza la Subsecretaría de Ingresos al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- Modificaciones derivadas de diversas adecuaciones presupuestarias compensadas entre varias unidades administrativas del Sector Central de la SHCP, con el fin de adecuar el presupuesto a las necesidades de operación de las mismas

Por lo que refiere a los resultados del presupuesto por unidades administrativas responsables de la operación del programa P001, se muestran en el cuadro siguiente:

CUENTA PÚBLICA 2018
EGRESOS POR UNIDAD RESPONSABLE
(Miles de pesos)

PP	UR	Denominación	Presupuesto			Part. del ejercido (%)	Diferencia d= c-a	Variación % e=((c-a)/a)*100
			Original a	Modificado b	Ejercido c			
	112	Unidad de Comunicación Social y Vocero	180,492.3	187,878.5	187,851.6	9.5	7,359.4	4.1
	300	Subsecretaría de Ingresos	65,498.0	68,742.3	68,741.5	3.5	3,243.6	5.0
	310	Unidad de Política de Ingresos Tributarios	78,556.2	84,276.0	84,276.0	4.2	5,719.9	7.3
	311	Unidad de Legislación Tributaria	78,967.9	88,516.7	88,516.7	4.5	9,548.7	12.1
	312	Unidad de Política de Ingresos No Tributarios	51,309.1	49,900.5	49,900.5	2.5	1,408.6	(2.7)
	313	Unidad de Coordinación con Entidades Federativas	107,017.6	1,440,216.2	1,440,216.2	72.5	1,333,198.6	1,245.8
	314	Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos	74,678.1	66,379.1	66,379.1	3.3	8,298.9	(11.1)
P001		Diseño de la Política de Ingresos	636,519.0	1,985,909.4	1,985,881.8	100.0	1,349,362.7	212.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SHCP mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1075/19, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

Con la revisión de la información, se determinó que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas fue la que erogó mayor presupuesto, al gastar 1,440,216.2 miles de pesos más que el presupuesto original aprobado de 107,017.6 miles de pesos, lo cual se debió a ampliaciones, con el fin de cubrir el apoyo económico al Estado de México, así como de atender el complemento de la aportación que se realiza al INDETEC.

Con respecto al porcentaje de recursos ejercidos por cada unidad, se identificó que entre las unidades de Coordinación con Entidades Federativas y de Comunicación Social y Vocero, se concentró el 82.0% del presupuesto ejercido en el programa presupuestario P001.

Sin embargo, la dependencia no acreditó con las Cuentas por Liquidar Certificadas, las órdenes de pago, así como la documentación comprobatoria y justificativa el ejercicio de los

recursos del área encargada de diseñar y administrar el Presupuesto de Gastos Fiscales, en el gasto del programa presupuestario P001.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la Secretaría de Hacienda y Crédito, mediante oficio núm. 710/DGAIS/1690/19 del 13 de diciembre de 2019, presentó documentación comprobatoria de 54 (0.4%) de las 12,596 operaciones presupuestarias registradas en la base de datos de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) correspondientes al ejercicio del gasto en el Pp P001 del ejercicio fiscal 2018.

Con la revisión de la información proporcionada por la SHCP, consistente en los oficios de solicitud de pago, recibos y facturas de pago remitidas, se determinó que representaron el 75.5% (1,499,785.9 miles de pesos) de los 1,985,881.8 miles de pesos reportados como ejercidos en las bases de datos, los cuales se distribuyeron de la manera siguiente:

Concepto	Capítulo de Gasto	CLC's revisadas	Importe Ejercido	Porcentaje (%)
Aguinaldo o gratificación de fin de año	1000	17	31,764.7	2.1
Compensación garantizada		1	1,058.9	0.1
Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales	3000	5	110,191.9	7.3
Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas		6	7,722.4	0.5
Servicios integrales de infraestructura de cómputo		1	1,000.0	0.1
Subsidios a entidades federativas y municipios	4000	18	1,321,493.2	88.1
Aportaciones de la Federación a los organismos del sistema nacional de coordinación fiscal	8000	6	26,554.8	1.8
Total general		54	1,499,785.9	2.1

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la base de datos de las Cuentas por Liquidar Certificadas correspondientes al ejercicio del gasto en el Pp P001 "Diseño de la Política de Ingresos", 2018.

Con el análisis de la información y la revisión de las CLC de referencia la observación queda solventada.

10. Control interno institucional en la operación del programa presupuestario P001.

Se comprobó que el sistema de Control Interno de la SHCP presentó debilidades que pueden influir en el logro de objetivos y metas institucionales por los factores que se enuncian a continuación: en la norma primera "Ambiente de control" la SHCP contó con el Programa de Trabajo de Control Interno 2018, el cual incluye las acciones de mejora que se realizarán en ese año; sin embargo, no se identifica el área responsable de la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales; en la norma tercera "Actividades de control interno", la Secretaría, en el Sistema de Control Interno Institucional (SCII) y en el PTCI 2018 no se incluyeron el cumplimiento de los objetivos y la información relativa al Presupuesto de Gastos Fiscales en

los reportes de prueba de escritorio ni las simuladas; en la norma cuarta “Información y Comunicación”, la dependencia no remitió evidencia documental que acreditara los canales de comunicación interna entre los operadores de la elaboración del PGF; y en la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, no acreditó las medida de supervisión permanente del control interno para mejorar la calidad en el desempeño de sus operaciones en el PGF, y tampoco remitió evidencia documental que acreditara que se atendieron al 100.0% las observaciones detectadas por el OIC de la SHCP sobre la temática.

En cuanto al Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional del ejercicio 2018, se verificó que la SHCP remitió a la Secretaría de la Función Pública, la Evaluación del Órgano Interno de Control en el que se estableció un cumplimiento general de 70.8% la norma con mayor porcentaje de atención fue la primera “Ambiente de Control” con el 92.5% y la norma con menor porcentaje fue la cuarta “Información y Comunicación” con 53.8%, se comprobó que la SHCP estableció cinco compromisos para cumplir en tiempo y forma las acciones de mejora que conformaron el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) para el ejercicio fiscal de 2018.

Los resultados que se presentan en este informe, ratifican las deficiencias detectadas en el sistema de control interno institucional, correspondiente a la Norma Cuarta “Información y Comunicación”, entre las que se encontraron las siguientes:

- por lo que respecta al listado de gastos fiscales, se identificó que éste no se encontró autorizado formalmente, lo cual denota una deficiencia de control en cuanto a mecanismos internos de comunicación e información apropiados.
- la SHCP y el SAT no contaron con información desagregada por concepto y rubro normativo del monto real de los gastos fiscales aplicados, lo que impidió comprobar si las estimaciones por concepto de cada gasto fiscal fueron mayores o menores respecto de los montos reales aplicados y, en su caso, determinar las desviaciones entre lo real y lo estimado.

2018-0-06100-07-1725-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumpla con las normas de control interno, debido a que se observaron deficiencias en cuatro de los cinco componentes, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable del logro de los objetivos y metas correspondientes con el Presupuesto de Gastos Fiscales asociado al programa presupuestario P001 "Diseño de la Política de Ingresos", en atención del artículo segundo, título segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

11. Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario P001

Con la auditoría se comprobó la congruencia lógica entre el objetivo principal del Programa presupuestario y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en términos del fortalecimiento de la política de ingresos del sector público, con la presupuestación de los recursos mediante el PEF 2018 y el mandato establecido en la Estrategia Programática del ese documento programático-presupuestal.

En relación con la determinación del problema público, en 2018, la SHCP lo definió en términos de “poca fortaleza de los Ingresos del Sector Público”, a causa de una inadecuada progresividad en el sistema tributario, la poca recaudación, la falta de mejoras en el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, la carencia de reglas de integración y operación de los grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la caída de la plataforma de la producción de crudo y el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMEX); lo cual tuvo como efectos genéricos la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros, exacerbado por la incertidumbre de la volatilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos y la limitada capacidad del Estado para atender las necesidades de la población, por lo que se determinó una secuencia lógica en la relación causa-efecto del problema público.

A partir de la problemática identificada, la dependencia diseñó estrategias para su atención, las cuales se asociaron con las tres causas genéricas del árbol del problema formulado. Del contraste entre las estrategias diseñadas para atender la problemática y el árbol de objetivos del Pp P001, se verificó que fueron congruentes entre sí, ya que dichas estrategias fueron definidas como medios en el esquema de árbol referenciado, a fin de dar certidumbre en las finanzas públicas al no depender de la volatilidad de los precios internacionales de hidrocarburos, lo cual contribuiría a que las finanzas no dependan de los ingresos petroleros, y con ello reforzar la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población.

Sin embargo, en el diagnóstico y el árbol del problema del Pp P001 no se identificó la formulación de alguna causante directa que influyera en la definición del Presupuesto de Gastos Fiscales, ni alguna variable relacionada con la elaboración, instrumentación y seguimiento de los gastos fiscales, lo que limitó evaluar las gestiones que se realizan con recursos que se asignan a la SHCP en ese programa, en incumplimiento de los numerales III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico y IV.2.2, Secuencia de elaboración de la MIR, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, en términos de que para la adecuada aplicación de la Metodología del Marco Lógico, la definición y análisis del problema debe partir de un diagnóstico que relacione el problema con sus orígenes y consecuencias, para lo cual debe ser diseñado un árbol del problema y, con esos elementos, permitir resolver la problemática detectada.

En cuanto al análisis de la lógica vertical y horizontal del programa, se considera que, en términos generales, ambas son adecuadas, debido a que los objetivos de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad guardaron una congruencia lógica en relación con la

causa-efecto existente entre ellos, los cuales se enfocaron en el fortalecimiento de las gestiones asociadas con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros y mediante el diseño e instrumentación de los 19 indicadores que integraron la MIR del diseño de la política de ingresos, permitió a la autoridad hacendaria determinar la causa-efecto-resultado del cálculo de variables medidas y reportadas por cada uno, en atención del numeral III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico, apartados 2 y 3 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, referente a que mediante el análisis de la lógica horizontal se puede examinar la relación causa-efecto de los indicadores definidos para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de metas del programa, en tanto que mediante la lógica vertical permite verificar la relación causa-efecto entre los niveles de la MIR.

Respecto de la evaluación del desempeño del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, no se detectó el establecimiento de objetivos, indicadores y metas que permitiera a la Secretaría dar seguimiento a los 120 gastos fiscales que se determinaron para el ejercicio 2018, por lo que la autoridad hacendaria desconoció si los resultados de la implementación de esa renuncia fiscal contribuyó al desarrollo de los sectores involucrados, así como los efectos económicos y sociales en los mismos, en contravención del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en términos de que la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales se verificará con base en indicadores estratégicos y de gestión.

2018-0-06100-07-1725-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorpore la relación causa-efecto del problema asociado con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales en el diagnóstico y en el árbol del problema del Programa presupuestarios P001 "Diseño de la política de ingresos" de ejercicios subsecuentes, a efecto de sustentar la relación entre el problema específico que atiende el programa y la renuncia recaudatoria de cada año, ya que mediante la operación de ese Pp se realizan las gestiones vinculadas con los gastos fiscales, en atención de los numerales III.2, Etapas de la Metodología del Marco Lógico, y IV.2.2, Secuencia de la elaboración de la MIR, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-06100-07-1725-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule objetivos, indicadores y metas referentes al seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P001 "Diseño de la política de ingresos" de los ejercicios subsecuentes, a fin de que genere, disponga y resguarde información mediante la cual dé seguimiento y le permita evaluar el resultado de las acciones implementadas en materia de gastos fiscales, de conformidad con el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la

Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Rendición de Cuentas de la SHCP en relación con el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del programa presupuestario P001 en 2018

Con la auditoría se identificó que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, sí se determinó la información relativa al mandato de la SHCP en relación con los ingresos del sector público, en función de reducir su vulnerabilidad mediante el fortalecimiento del sistema tributario; sin embargo, no se especificó como parte de las líneas de acción el Presupuesto de Gastos Fiscales, el cual formó parte de la Política de Ingresos.

Asimismo, se constató que, en el PEF 2018, para dicho fortalecimiento, se estableció que la SHCP fortalecería los ingresos del sector público, por medio de una estructura fiscal más equitativa que permita hacer frente a las necesidades de gasto que tiene el país; no obstante, no se hizo referencia a la renuncia recaudatoria que implica el PGF.

Además, se verificó que a la SHCP se le asignó un presupuesto de 636,519.0 miles de pesos para la operación del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, y se establecieron metas para los indicadores de la MIR del referido programa; sin embargo, no se identificaron indicadores relacionados con el PGF.

En cuanto a la información de la Cuenta Pública, se corroboró que la dependencia reportó que ejerció recursos por 1,985,881.8 miles de pesos para la operación del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, 1,349,362.2 (212.0%) miles de pesos más que los 636,519.0 miles de pesos previstos en el PEF 2018. Al respecto, la SHCP explicó las causas de tal incremento, las cuales se relacionaron con las adecuaciones presupuestarias que se autorizaron a las unidades responsables, destacando los subsidios al Estado de México, con el fin de cubrir el apoyo económico que se otorgó como una participación adicional a las que le corresponden; el incremento salarial de los servidores públicos; pago complementario por concepto de aguinaldo o gratificación de fin de año del sector central de la Secretaría, y complemento de aportación que realiza la Subsecretaría de Ingresos al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Asimismo, se verificó que la Secretaría reportó los resultados de los 19 indicadores establecidos en la MIR 2018, de los cuales 17 se observaron cumplimientos de entre 93.6% de la meta y 100.0% o superaron lo establecido; al respecto, la SHCP explicó las causas de las variaciones de los dos indicadores restantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111, párrafo tercero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En cuanto al Presupuesto de Gastos Fiscales, no se reportó ningún indicador ni los resultados obtenidos, así como tampoco el ejercicio de recursos para su elaboración y su administración, por lo que se desconoce el monto de la renuncia recaudatoria real y cuántos

beneficios económicos y sociales se alcanzaron, lo que podría implicar que el contribuyente aproveche vacíos legales para obtener ventajas no previstas por la normativa tributaria, en incumplimiento del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 54, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

2018-0-06100-07-1725-07-014 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporte la información presupuestaria y programática relacionada con el Presupuesto de Gastos Fiscales, a fin de verificar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2018, la carencia de información que permitiera acreditar los resultados de la renuncia recaudatoria originada por la aplicación de los gastos fiscales, así como de los mecanismos para coordinar la operación del Presupuesto de Gastos Fiscales por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria implicó que no se evaluara en qué medida los sacrificios fiscales contribuyeron a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores económicos y sociales de la economía mexicana en beneficio de 125 millones de habitantes.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 10 restantes generaron:

14 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 27 de enero del 2020, 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 de fiscalizar que la SHCP realizó la planeación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, así como su efecto en la recaudación de los ingresos tributarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para este dictamen.

El concepto de gastos fiscales se refiere a los apoyos indirectos, generalmente autoaplicativos, otorgados a sectores de la economía o de contribuyentes, mediante el sistema tributario. Así, los gastos fiscales no implican una erogación de recursos o ingresos previamente obtenidos, sino que permiten a los contribuyentes beneficiarios disminuir, evitar o diferir el pago de impuestos. Conforme a ello, los gastos fiscales se originan por la existencia de tratamientos que se desvían de la estructura “normal” de cada uno de los impuestos, por lo que la determinación de los gastos fiscales implica identificar dichos tratamientos.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 se señala que la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población –incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad– es limitada a causa de los escasos recursos con los que se cuenta, ya que el gasto público sobrepasa los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Asimismo, refieren que, mientras los ingresos tributarios en México son aproximadamente del 16.0% del PIB, en los países de América Latina son, en promedio, de 19.0% y en los miembros de la OCDE, del 25.0% del PIB. Se señala además que, si en el caso de México se excluyeran los ingresos petroleros, la recaudación representaría el 10.0% del PIB, lo cual ubicaría al país en los últimos lugares entre los miembros de la OCDE e incluso por debajo de países de América Latina, que tienen igual o menor nivel de desarrollo que México.

En 2018, la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales se encuentra incluida en la operación del Programa Presupuestario P001 “Diseño de la Política de Ingresos” a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual se le asignaron 636,519.1 millones de pesos, en las actividades institucionales de “Política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad” y “Hacienda pública responsable, eficiente y equitativa”.

Los resultados de la auditoría mostraron que, para el proceso de planeación del Presupuesto de Gastos Fiscales, en 2018, la SHCP contó con atribuciones generales para su elaboración. Sin embargo, en cuanto a la autorización del listado de los gastos fiscales, los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, se verificó que la SHCP no contó con una unidad responsable ni con atribuciones al respecto. En ese sentido, la ASF considera pertinente que el H. Congreso de la Unión, mediante su

proceso legislativo, establezca atribuciones y mecanismos específicos para que la SHCP lleve a cabo la autorización del listado de los gastos fiscales, los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales y con base en ello, dicha Secretaría establezca en su normativa interna, facultades asociadas a dichos procesos, a fin de delimitar sus resultados y sus efectos en los ingresos de la Federación.

En 2018, se comprobó que la Secretaría contó con una metodología específica en materia de gastos fiscales y se basó en el método de pérdida de ingresos, mediante el cálculo de estimaciones sobre los recursos que dejaría de recibir el Gobierno Federal debido a los diversos tipos de tratamientos fiscales, de los cuales elaboró un listado de 120 gastos fiscales aplicables en ese año. Sin embargo, la SHCP no acreditó que dicho listado estuviera autorizado formalmente por la unidad responsable y el servidor público facultado, lo cual denota una deficiencia en los mecanismos utilizados para el control de la información.

La ASF verificó que, en ese año, la SHCP no contó con estudios, diagnósticos o criterios periódicos que permitan identificar y determinar el objetivo específico, fin y factibilidad de cada uno de los gastos fiscales incluidos en el PGF, que sean tomados como referencia para la inclusión, modificación o eliminación de los tipos de tratamientos incluidos como gastos fiscales.

Para el proceso de implementación, se comprobó que, en 2018, no se contó con un sistema de coordinación para la operación del PGF, la ausencia de un sistema de coordinación entre la SHCP, como entidad encargada de la elaboración de la política de ingresos y el SAT, como órgano desconcentrado, con el carácter de autoridad fiscal y responsable de aplicar la legislación fiscal, provocó que la operación del PGF se realizara de manera inercial, y que no permitiera administrar la aplicación de los gastos fiscales, ni vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones en ese tema.

En lo que refiere a la operación, se observó que la SHCP y el SAT no contaron con información desagregada por concepto y rubro normativo del monto real de los gastos fiscales aplicados, lo que impidió comprobar si las estimaciones por concepto de cada gasto fiscal fueron mayores o menores respecto de los montos reales aplicados y, en su caso, determinar las desviaciones entre lo real y lo estimado, todo lo anterior implica que los dos entes públicos no cuentan con información de los resultados del Presupuesto de Gasto Fiscales.

Con base en el Padrón de Grandes Contribuyentes proporcionado por el SAT, la ASF determinó revisar la situación fiscal en materia de condonaciones de impuestos y aplicación de los gastos fiscales de 30 contribuyentes con el mayor monto condonado reportado en la página de internet oficial del SAT, y se comprobó que, en relación con las condonaciones de impuestos de los contribuyentes seleccionados, éstas se refirieron a la exención de multas con base en lo establecido en el Código Fiscal de la Federación. Respecto de los gastos fiscales, se analizaron las declaraciones anuales y complementarias de los contribuyentes seleccionados y se constató que en dichos documentos únicamente se encuentra registrada la información de las deducciones, exenciones y estímulos fiscales de manera agregada, sin

que se pueda relacionar con los conceptos de gastos fiscales contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, y tampoco si se aplicaron dichos beneficios fiscales conforme a lo establecido en el marco normativo vigente en materia fiscal.

De lo anterior, la ASF concluyó que, a 2018, no se cuenta con sistemas de control y de procedimientos que permitan documentar y cuantificar si los montos reales aplicados por cada gasto fiscal fueron mayores o menores a las estimaciones publicadas por la SHCP, ni con un sistema de comprobación fiscal que permita verificar que la renuncia recaudatoria asociada a dichos beneficios fiscales se realizó conforme al marco normativo en materia fiscal vigente en 2018, lo que denotó opacidad en la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales, situación que podría significar un elemento para la elusión fiscal que impediría cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos del Ejecutivo Federal, como son el disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos; además de vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Por lo que refiere al proceso de seguimiento, se comprobó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria dispusieron de un mandato general en la legislación y normativa para determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, pero no se contó con criterios específicos en los que se estableciera la responsabilidad de dar seguimiento a cada uno de los gastos fiscales conferidos en el PGF, por lo que los entes públicos referidos no dispusieron de información que les permitiera monitorear el comportamiento de ese sacrificio fiscal, a efecto de contrastarla con las estimaciones, a fin de generar, disponer y administrar información que les permitiera determinar los efectos de los beneficios económicos y sociales vinculados a cada uno de los conceptos de gastos fiscales.

Para 2018, el esquema de seguimiento de los gastos fiscales implementado por la SHCP solo incluyó a 4 de los 120 conceptos, para los sectores de tipo cultural, deportivo, desarrollo de tecnología y de investigación, de los cuales la dependencia reportó un seguimiento financiero-contable y operativo para verificar el avance y resultados alcanzados; no obstante, con la documentación proporcionada no se acreditó que la SHCP determinara con el seguimiento a los 4 gastos fiscales, que realizó en ese año, la cuantificación de los beneficios sociales y económicos asociados con estos tipos de estímulos.

En el proceso de evaluación, en 2018, la SHCP responsable del diseño de la política pública de ingresos, y el Servicio de Administración Tributaria como órgano desconcentrado de la Secretaría encargado de aplicar la legislación fiscal, no contaron con objetivos y metas, ni con información sobre sus resultados, por lo cual la SHCP no acreditó contar con evaluaciones sobre los resultados de los beneficios económicos y sociales que se pretendieron alcanzar con los gastos fiscales, por lo que tampoco fue posible verificar los efectos que estos tienen en la población y sectores apoyados, ni la viabilidad si alguno cumple con su objetivo.

En lo que corresponde al SAT, con el análisis de las 28 declaraciones de los 30 contribuyentes solicitados se constató que éstas únicamente cuentan con la información de las deducciones, exenciones y estímulos fiscales agregados de manera general, sin que se pueda relacionar directamente con los tipos de tratamientos fiscales contenidos en el PGF; a lo que el SAT señaló “que no se cuentan con expedientes físicos ni electrónicos en los que se documente la autoaplicación de gastos fiscales”, por lo que se desconoce el monto real de la renuncia recaudatoria.

Con la revisión in situ de los sistemas de información internos del SAT se comprobó que no se contó con registros del PGF que permitan conocer el monto real de la renuncia recaudatoria del Estado por tipo de gasto fiscal, ni cuantificar los beneficios económicos y sociales esperados, tampoco el impacto de la renuncia fiscal en la distribución del ingreso, así como la mejora en los niveles de bienestar de la población y el fomento de la inversión y el empleo.

Las deficiencias detectadas en las etapas de planeación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, demostraron que la SHCP y el SAT no contaron con sistemas de control y de procedimientos para realizar la cuantificación de la renuncia recaudatoria real asociada a la operación del PGF.

Asimismo, con la revisión de los registros del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de las Cuentas Nacionales y los registros del Modelo de Administración Tributaria (MAT) del SAT se observó que no posibilitan identificar y vincular qué unidades económicas presentan un impacto de la renuncia recaudatoria. Por lo que se comprobó una incongruencia en términos de la estimación de los gastos fiscales, ya que si la SHCP utiliza la información del INEGI y del SAT para calcular los montos que dejará de percibir el erario, también podría usar los mismos datos para determinar los montos reales de la renuncia recaudatoria, esta situación impidió analizar los beneficios obtenidos con la aplicación de los tratamientos fiscales, por lo que las entidades fiscalizadas no acreditaron la imputabilidad e impacto de los gastos fiscales, tanto en la política de ingresos, así como en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, en el mejoramiento del bienestar de los individuos, en el fomento a la inversión, así como en la generación de empleos en los sectores económicos beneficiados con este sacrificio fiscal.

De lo anterior, a 2018 la SHCP no ha diseñado e implementado sistemas de control y de procedimientos que le permitan conocer los efectos reales de los gastos fiscales en los ingresos del Estado ni en la economía del país, por lo que la ASF considera que, con base en el seguimiento y evaluación de los resultados de la aplicación de los gastos fiscales, en la legislación asociada al Presupuesto de Gastos Fiscales, se deben establecer mecanismos que aseguren que los contribuyentes que se beneficiaron de algún tratamiento fiscal comprueben que con esa renuncia recaudatoria se contribuyó a mejorar la actividad o sector económico en el que se desempeña o, en su caso, se cuenten con los elementos para evitar perdonar el cobro de los impuestos asociados a los gastos fiscales hasta que no se comprueben los beneficios sociales y económicos logrados.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñó y operó el Presupuesto de Gastos Fiscales de manera inercial, ya que la dependencia no contó con un diagnóstico que permita precisar los rubros necesarios que deben incluirse en dicho presupuesto, careció de sistemas de seguimiento para identificar los resultados alcanzados respecto de las estimaciones originales, así como los beneficios obtenidos en relación a los previstos, por lo que no realizó evaluaciones correspondientes para determinar los alcances obtenidos en el cumplimiento de las estimaciones y de los beneficios logrados con la renuncia recaudatoria, lo que implicó que la dependencia desconozca los alcances y utilidad económico y social de la renuncia recaudatoria del Estado, asimismo se aplicaron pruebas supletorias, aunque no son concluyentes, refuerzan las deficiencias encontradas.

Por lo expuesto, la ASF considera necesario que se establezcan los sistemas integrales con sus manuales respectivos que permitan precisar los resultados obtenidos anualmente, realizar el seguimiento de cada gasto fiscal, efectuar la evaluación del programa y cuantificar e informar los impactos sociales y económicos alcanzados.

La atención de las recomendaciones al desempeño coadyuvará a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuente con los mecanismos para diseñar, implementar, dar seguimiento a la aplicación del Presupuesto de Gastos Fiscales, así como evaluar el impacto que tienen en los sectores económicos y sociales beneficiados de la renuncia recaudatoria, que le permita contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante el fortalecimiento de la política de ingresos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

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.



Oficialía Mayor
Jefatura de Unidad
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General Adjunta de
Información y Seguimiento

Oficio Núm. 710/DGIAS/0010/2020

Ciudad de México, a 7 de enero del 2020

LIC. TIZOC VILLALOBOS RUÍZ
DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA DE
DESEMPEÑO A PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia a la reunión celebrada el 6 de diciembre del presente año para la Presentación de los Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría número 1725-GB con título "Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales", correspondiente a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018.

Sobre el particular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66, fracción IX y último párrafo, en correlación con el 8, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en alcance a los similares 710/DGAIS/1676/19 y 710/DGAIS/1690/19, se remite copia del oficio número 349-A-0001, acompañado de 17 páginas y dos discos compactos (CD), de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, con información para atender las pre-recomendaciones con número 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 y 12, en cumplimiento al artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
RECIBIDO
- 7 ENE. 2020
DIRECCIÓN DE AUDITORÍA DE
DESEMPEÑO A PROGRAMAS
PRESUPUESTARIOS
ANEXOS: 17 páginas y 2 CD.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

ALFREDO MEDINA MÉNDEZ



C.c.p. Dr. Francisco Javier Arias Vázquez.- Titular de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios.- Presente.
Lic. Gabriel Emmanuel Flores Banda.- Director General de Recursos Financieros.- Presente.

AMM/2MM/CH/MCCP

Calzada de la Virgen 2799, Edificio D, Primer Piso, colonia CTH Culhuacán, Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04480,
Tel: 3689 5452 www.eob.mx/hacienda



HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



2020
LEONORA VICARIO
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

**Unidad de Política de Ingresos
Tributarios**

Oficio No. 349-A-0001

Ciudad de México a 06 de enero de 2020

Lic. Alfredo Medina Méndez
Director General Adjunto de Información y Seguimiento
Oficialía Mayor
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
P r e s e n t e

Me refiero a sus oficios con números 710/DGAIS/1674/19 y 710/DGAIS/1691/19 de fecha 10 de diciembre de 2019 y 13 de diciembre de 2019, respectivamente, mediante los cuales solicita que, en el ámbito de competencia de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, se integre la información y la documentación que se estime pertinente para atender los resultados finales y las observaciones preliminares derivadas de la Auditoría 1725-GB "Diseño de la Política de Ingresos Tributarios: Presupuesto de Gastos Fiscales",

Al respecto, me permito enviar a usted los comentarios y documentación soporte para atender las pre-recomendaciones con número 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11 y 12.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

* Se anexan 2 CD con documentación soporte.

**ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD**


Dr. Francisco Javier Arias Vázquez

Ref: EUPIT19-1279
EUPIT19-1269
EUPIT19-1223
EUPIT19-889

C.C.P.: Lic. Antonio Cuevas de Anda, Director General Adjunto de Legislación de Derechos, Productos y Aprovechamientos en la Unidad de Legislación Tributaria. Para su conocimiento.
Lic. María Eugenia Romero Torres, Directora General Adjunta de Política Impositiva I. Mismo fin.
Lic. José Luis Trejo Porras, Director General Adjunto de Política Impositiva II. Mismo fin.
Lic. Juan Manuel Méndez Chavero, Director de Atención a Órganos Fiscalizadores e Integración. Mismo fin.
Mtra. Sonia Merene Monroy, Directora de Área en la UPIT. Mismo fin.

Palacio Nacional S/N, Edificio 4, Piso 4, Colonia Centro, Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06060. T: 55 5548 7702 www.gob.mx/hacienda

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

**Auditoría 1745-GB "Diseño de Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales"
Resultados Finales y Observaciones Preliminares**

I. Planeación

Resultado Núm. 1 Con Observación
Atribuciones de la SHCP en materia de Gastos Fiscales
<p><u>Descripción</u></p> <p>Se verificó que, para el proceso de planeación del PGF, en 2018, la SHCP contó con atribuciones específicas en materia de gastos fiscales, debido a que, en su normativa interna delimitó a la Unidad de Política de Ingresos Tributarios y áreas adjuntas como responsables de la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales, así como de los estímulos en materia fiscal que incidan en la política de ingresos; además de participar en la formulación de los criterios y montos globales de estímulos fiscales, asegurando su congruencia con los apoyos financieros del Gobierno Federal, así como en la elaboración de acuerdos de concertación, y programas de fomento entre particulares relacionados con los estímulos fiscales para estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, las repercusiones económicas y financieras y su impacto recaudatorio. Asimismo, se corroboró que, dicha unidad es la responsable de analizar las propuestas de política impositiva y de estímulos fiscales, y que la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios fue dotada con la atribución de participar en la elaboración del PGF, mediante el acopio de la información necesaria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p>En cuanto a la implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, se verificó que la SHCP no cuenta con atribuciones al respecto. En ese sentido la ASF considera pertinente que el H. Congreso de la Unión, mediante su proceso legislativo, establezca atribuciones y mecanismos para que la SHCP lleve a cabo los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, y con base en ello, dicha Secretaría establezca, en su normativa interna, facultades o atribuciones asociadas a los procesos referidos, con el propósito de dar seguimiento a los gastos fiscales, delimitar sus resultados y sus efectos en los ingresos de la Federación, y con ello dar atención a lo dispuesto el artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p><u>Pre recomendación al desempeño núm. 1</u></p> <p><i>"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca en su normativa interna facultades y atribuciones relativas a la implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, a efecto de que se cuente con información suficiente, pertinente y oportuna que permita conocer los resultados derivados de la aplicación de los gastos fiscales y sus efectos en los ingresos de la Federación, con el fin de coadyuvar a la toma de decisiones en esta materia, y dar atención al artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en este tema."</i></p>



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Comentarios UPIT

La SHCP en cumplimiento a lo establecido en el apartado A del artículo 31 de la Ley de Ingresos de la Federación para 2018 elaboró, entregó y publicó el Presupuesto de Gastos Fiscales, que contiene los montos que dejó de recaudar el erario federal por conceptos de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal; es decir, los montos reportados en el Presupuesto de Gastos Fiscales corresponden a estimaciones de ingresos que el erario deja de percibir por la autoaplicación por parte de los contribuyentes de los tratamientos diferenciales contenidos en los ordenamientos legales de los diversos impuestos.

En ese sentido, con fundamento en los artículos 42, fracción XXIII, 43, fracción XIII, 45, fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Unidad de Política de Ingresos Tributarios (UPIT) y sus distintas áreas adscritas, dirige, supervisa y coordina la integración, de la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales, lo anterior con la participación de la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios (UPINT) de esta Dependencia, según lo establecido en los artículos 38, fracción XX, 39, fracción XI, y 41, fracción XIV del mismo Reglamento.

En materia de implementación se señala que conforme el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación (CFF), corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, las cuales se deben pagar en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. En este sentido, dado que los contribuyentes aplican las disposiciones impositivas, incluyendo los tratamientos preferenciales que representan una renuncia recaudatoria (gastos fiscales), conforme a la realización de los actos o actividades que les dan origen, la renuncia recaudatoria se materializa en el momento en que el contribuyente determina sus impuestos.

El seguimiento a dicho proceso de autodeterminación de los impuestos, que es una modalidad relativa al cumplimiento de las obligaciones a cargo del contribuyente, conforme a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, está a cargo de la autoridad fiscal (Servicio de Administración Tributaria -SAT-), mediante las facultades de comprobación que tiene en materia tributaria.

En cuanto a la evaluación del PCF, es importante mencionar que si bien la SHCP no cuenta con atribuciones para realizarla, como parte de la actualización del Reglamento Interior de esta dependencia se tiene previsto incluir como facultad de esta dependencia la coordinación con instancias externas la evaluación de la aplicación de los tratamientos preferenciales del Presupuesto de Gastos Fiscales considerando la disponibilidad de la información y de los elementos que se requieren para su análisis, con la finalidad de conocer los resultados derivados de la aplicación de los gastos fiscales y sus efectos en los ingresos de la Federación.



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Se anexa DVD con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018; el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Código Fiscal de la Federación vigente en 2019.

Resultado Núm. 2 Con Observación

Metodología para el diseño del Presupuesto de Gastos Fiscales

Descripción

Con la revisión, se identificó que el PCF 2018 cumplió con los requisitos establecidos, debido a que contó con las estimaciones de la renuncia recaudatoria del Erario Federal por cada tipo de tratamiento; definió la metodología de estimación utilizada, la cual se basó en el método de pérdida de ingresos, que implica aproximaciones de la cantidad de recursos que se podrían recaudar de suprimir las disposiciones que dan origen al gasto fiscal; con las referencias y sustentos jurídicos que respaldan la inclusión de cada concepto, los cuales se incorporan mediante ligas electrónicas; con los análisis por tipo de sector, con el fin de dimensionar la importancia de los gastos fiscales en relación a los ingresos, y con algunos análisis enfocados en los beneficios sociales y económicos asociados en gastos fiscales factibles para realizarlos, que se muestran mediante cifras, porcentajes y gráficas, de acuerdo con lo fijado en el artículo 31, apartado A, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

También, se verificó que, en 2018, la Secretaría contó con la metodología específica en materia de gastos fiscales, la cual se conformó por un conjunto de procedimientos para la integración del PCF 2018 y se basó en el método de pérdida de ingresos, mediante el cálculo de estimaciones sobre los recursos que dejaría de recibir el Gobierno Federal debido a los diversos tipos de tratamiento fiscal, y quedó establecida en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios.

Se constató que la aplicación de dicha metodología consistió en el análisis de las disposiciones legales vigentes en función de los gastos fiscales; en la elaboración del listado de gastos fiscales aplicables en 2018, el cual compiló 120; en la realización de solicitudes de información a diversos organismos gubernamentales, así como de estimaciones de diversas áreas de la unidad, a fin de contar con información para la actualización de las bases de datos; en la elaboración de las notas de criterios para integrar las bases relativas al SAT en materia de personas físicas y morales y que la SHCP contó con las memorias de cálculo de cada tipo de tratamiento, las cuales contaron con estimaciones de diversos conceptos asociados a ingresos exentos, deducciones, exenciones, tasas reducidas, donatarias y estímulos, en relación a temas de salud, vivienda, transporte, ahorro para el retiro, salarios, minería, peajes, entre otros; y estableció canales de comunicación interna para la integración y aprobación del PCF 2018, en atención de los artículos 42, fracción XXIII, y 43, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, se corroboró que dicho PCF 2018 fue autorizado por el Subsecretario de Ingresos y enviados al Congreso conforme a la normativa, en cumplimiento del artículo 7º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Sin embargo, en cuanto al listado de gastos fiscales referido, se identificó que éste no se encontró autorizado formalmente, lo cual denota una deficiencia de control en cuanto a mecanismos internos de comunicación e información apropiados, contrario a lo dispuesto en el Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9 "Normas Generales, Principios Y Elementos De Control Interno", Norma Cuarta "Información Y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En relación a estudios, diagnósticos o criterios utilizados para la determinación de los objetivos correspondientes a cada gasto fiscal establecido en el PCF 2018, la dependencia informó que con la **revisión** de los documentos asociados a la política fiscal como los Criterios Generales de Política Económica, las iniciativas de ley y de sus modificaciones, los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, entre otros, la SHCP analiza la situación económica nacional, el comportamiento de las finanzas públicas, la postura fiscal y el comportamiento de los ingresos, con el propósito de determinar la inclusión, modificación o eliminación de un gasto fiscal en específico, y que éstos se realizan conforma a la situación lo amerita, por lo que no es un ejercicio que se realice para todos los gastos fiscales y de manera periódica.

Sin embargo, la ASF determinó que, aun cuando los documentos referidos sean tomados como referencia para la inclusión, modificación o eliminación de gastos fiscales, no son estudios, diagnósticos o criterios periódicos que permitan determinar el objetivo específico, fin y factibilidad de cada uno de los gastos fiscales incluidos en el PCF, contrario a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

Pre recomendación al desempeño núm. 2

*"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delimite la realización de diagnósticos, estudios o criterios precisos y periódicos para el establecimiento de los gastos fiscales en el Presupuesto respectivo, a fin de establecer el objetivo específico, el fin y la factibilidad de cada uno de los gastos fiscales que se incluyen, a efecto de que se pueda realizar un seguimiento y evaluación detalladas de las acciones realizadas en la materia, y con ello **dar atención a lo dispuesto en el artículo 29, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de la atención a la deficiencia detectada.**"*

Pre recomendación al desempeño núm. 3

*"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca un mecanismo de autorización para el proceso relativo a la determinación del listado de gastos fiscales, a fin de contar con mecanismos internos de comunicación e información apropiados y a efecto de **dar cumplimiento a lo dispuesto en el Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9, "Normas Generales, Principios Y Elementos De Control Interno", Norma Cuarta, "Información Y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo***



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de la atención a la deficiencia detectada.

Comentarios UPIT

En cuanto a la pre recomendación de desempeño núm. 2, se señala que para la elaboración del PCF de cada ejercicio fiscal se analizan de manera sistemática las disposiciones fiscales (Leyes impositivas y Decretos), las cuales se convierten en un criterio periódico, ya que se actualizan cada ejercicio. Estas disposiciones periódicas se emplean para determinar los tratamientos preferenciales que se incorporan, modifican o eliminan, a fin de considerar los tratamientos fiscales vigentes que se reportaran en el PCF.

Por otra parte, se señala que, de acuerdo con el Reglamento Interior de la SHCP, entre las facultades de la UPIT está la de participar en la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación de cada año, así como de la propuesta de modificaciones a las leyes impositivas. En este contexto, la UPIT hace una revisión de la estructura impositiva aplicable a nivel federal con el objetivo de identificar la necesidad de realizar ajustes o modificaciones, lo cual implica la realización de un diagnóstico de diversos temas a fin de elaborar las propuestas de ajustes correspondientes. Así, una vez que las autoridades superiores definen las propuestas de modificaciones a las disposiciones fiscales que el Ejecutivo pondrá a consideración del Poder Legislativo, esta unidad participa en la elaboración del apartado de Política de Ingresos del documento que contiene los Criterios Generales de Política Económica, así como de las exposiciones de motivos de las iniciativas de las leyes impositivas, documentos en los cuales se presentan las razones por las que se plantean las modificaciones, lo cual es producto del análisis y diagnóstico que se realizan.

De acuerdo con lo anterior, en el caso de que el Ejecutivo proponga el establecimiento de algún tratamiento preferencial será en dichos documentos donde se podrá identificar el objetivo de los tratamientos preferenciales que se propongan.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, señala que los estímulos y las facilidades administrativas que previera la Iniciativa de la LIF para el ejercicio de 2018 se otorgarían con base en criterios de eficiencia económica, no discriminación, temporalidad definida y progresividad.

La observación de los criterios mencionados para otorgar los estímulos y facilidades se cumplió en el momento en que el Poder Legislativo aprobó los tratamientos preferenciales incluidos en la LIF 2018. Su pertinencia se justificó en la exposición de motivos de la Iniciativa y Dictámenes respectivos, que tanto las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y de Senadores elaboraron y que fueron aprobadas en el pleno de ambas instancias legislativas para expedir la LIF 2018. El ejercicio legislativo de ambas Cámaras implica el estudio, análisis, discusión y en su caso aprobación de todos los elementos que constituyen el marco tributario de nuestro país. Los estímulos fiscales y las facilidades administrativas contenidos en las leyes impositivas no son elementos ajenos al proceso legislativo.



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Por otra parte, en la LIF para 2018 únicamente se incluyeron algunas precisiones en los estímulos fiscales previstos en el artículo 16, apartado A, fracciones I a IV, en congruencia con el tratamiento a las mezclas de combustibles, a efecto de dar seguridad jurídica en la mecánica para determinar el monto de los estímulos mencionados, tanto a los contribuyentes que se benefician con los mencionados estímulos, como a las áreas fiscalizadoras.

Además, con el objetivo de que los estímulos previstos en las fracciones VIII, IX, X y XI del apartado A del artículo 16, de la Iniciativa de Ley de Ingresos no se consideren ingresos acumulables para efectos del ISR se precisó esta circunstancia en el artículo 16 de dicha Ley. Sobre dichos estímulos en las Consideraciones de la Declaratoria de Publicidad de Dictámenes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 se señaló lo siguiente:

"esta Comisión coincide en que es necesario, respecto de los estímulos fiscales contemplados en el artículo 16, apartado A, fracciones I a IV, de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018, realizar diversas precisiones a efecto de dar seguridad jurídica en la mecánica para determinar el monto de los estímulos mencionados,"

"esta Comisión Legislativa coincide con lo propuesto por el Ejecutivo Federal en cuanto a mantener la precisión en el artículo 16 de la Ley, relativa a que los estímulos fiscales previstos en las fracciones VIII, IX, X y XI del apartado A del citado precepto, no se considerarán ingresos acumulables para efectos del ISR"

Por lo anterior, se considera que no existe relación de la determinación del objetivo específico, fin y factibilidad de cada uno de los gastos fiscales con lo establecido en el artículo 29 de la LIF 2017.

Se anexa DVD con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, con proyecto de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 (Dictamen ILIF 2018.pdf páginas LXXV y LXXXVI), así como la Ley de Ingresos para los ejercicios fiscales 2017 y 2018.

En cuanto a la Pre recomendación al desempeño núm. 3, se señala que las medidas de control del PGF y sus componentes se encuentran delimitadas por las atribuciones y competencias establecidas en los artículos 42, fracción XXIII, 43, fracción XIII, 45, fracción V del Reglamento Interior de la SHCP; así como en el Procedimiento 310.1.05 "Elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales" del Manual de Procedimientos de la UPIT registrado con fecha 31 de julio de 2018 por la Oficialía Mayor de la SHCP, que incluye las actividades 1, 2 y 3, las cuales se refieren a la elaboración, propuesta y autorización del listado de gastos fiscales por parte del Jefe de la UPIT.

No obstante lo anterior, se informa que con el fin de que dicho listado sea autorizado formalmente por el Jefe de la UPIT, y atender esta pre recomendación para el Presupuesto de Gastos Fiscales



**Unidad de Política de Ingresos
Tributarios**
Oficio No. 349-A-0001

2020 y en adelante, se implementará el mecanismo de autorización correspondiente mediante la inclusión de las firmas de elaboración, revisión y autorización en el "Listado de Tratamientos Preferenciales", por parte de las autoridades competentes de la UPIT, con el fin de establecer una congruencia con lo dispuesto en el Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Se anexa DVD con el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Manual de Procedimientos de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios.

II. Implementación

Resultado Núm. 4. Con observación

Coordinación para la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Descripción

En 2018, se identificó que en materia legislativa no se especificó cuál es la entidad encargada de la elaboración del PGF, ni cuál es la encargada de llevar a cabo el registro de los resultados sobre la implementación de los gastos fiscales. Por lo que corresponde a la normativa interna, se constató que la SHCP estableció en su reglamento interno, las atribuciones relacionadas con la dirección, participación y supervisión en la elaboración del PGF, así como las unidades administrativas encargadas de dichas actividades. En lo referente al SAT, se comprobó que, tanto en su Ley, como en su Reglamento interno se dispuso de las facultades para que dicho órgano desconcentrado provea de la información necesaria para la integración del PGF. Se determinó que el proceso que se encuentra normado es la elaboración del PGF y que no se contaron con las facultades ni unidades responsables para llevar el control y registro de los resultados obtenidos con la implementación de los gastos fiscales.

Con base en lo anterior se comprobó que a 2018, no se tienen establecidos mecanismos de coordinación entre la SHCP y el SAT que les permitan llevar el control y registro de los resultados obtenidos con la implementación de los gastos fiscales, lo que denotó que la dependencia fiscalizada no vigiló el cumplimiento de las obligaciones fiscales conforme a lo establecido en el artículo 31, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pre recomendación al desempeño núm. 4

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público junto con el Servicio de Administración Tributaria, diseñen e implementen en su normativa mecanismos de coordinación con el propósito de administrar y transparentar los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de la aplicación de los tipos de tratamientos contenidos en el Presupuesto de Gastos Fiscales del año de que se trate, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada."



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Comentarios UPIT

Como se mencionó en la respuesta a la primera pre-recomendación de acuerdo a lo previsto en el CFF y a la Ley del SAT los procesos de implementación y seguimiento quedan a cargo del propio contribuyente al momento de la auto-determinación de los impuestos a pagar conforme a las disposiciones vigentes que le son aplicables, así como del SAT en cuanto a sus facultades de vigilancia, respectivamente.

En cuanto al proceso de evaluación, esta Unidad coincide con la ASF en establecer en la normatividad interna tanto de la SHCP como del SAT las atribuciones y mecanismos de coordinación para lleve a cabo la evaluación del PGF.

Se anexa un DVD con el Código Fiscal de la Federación, así como con la Ley del Servicio de Administración Tributaria y su Reglamento Interior.

Resultado Núm. 5 Con observación

Resultados de la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Descripción

En 2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la SHCP y el SAT no contaron con información agregada por contribuyente del monto real de los gastos fiscales aplicados; por lo que no es posible comparar si las estimaciones por concepto de cada gasto fiscal fueron mayores o menores respecto de los montos reales aplicados y, en su caso, determinar las desviaciones, entre lo real y lo estimado.

En ese año, la SHCP y el SAT no contaron con una base de datos con información agregada en la que se pueda verificar por contribuyente, si la aplicación del gasto fiscal se realizó conforme a la normativa y disposiciones aplicables; lo que no permite facilitar la fiscalización sobre el tipo de tratamiento fiscal aplicado por los contribuyentes conforme a la normativa correspondiente.

Tampoco se acreditó con la información proporcionada el monto de las condonaciones autorizadas a los Grandes Contribuyentes seleccionados y de los conceptos de los gastos fiscales a los cuales accedieron cada uno de los contribuyentes referidos en el período 2012-2018; así como la normativa en la que se sustentaron las condonaciones y los gastos fiscales aplicados, por lo que no es posible verificar si la dependencia y el órgano desconcentrado cumplieron con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos relacionados con los beneficios sociales y económicos asociados a los sectores favorecidos con la renuncia recaudatoria en el ejercicio fiscal de 2018, por lo que no atendió lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



**Unidad de Política de Ingresos
Tributarios**

Oficio No. 349-A-0001

Pre recomendación al desempeño núm. 5

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca los mecanismos para generar la información agregada por contribuyente del monto real de los gastos fiscales aplicados; si la aplicación del gasto fiscal se realizó conforme a la normativa y disposiciones aplicables, a efecto de comprobar el cumplimiento, con oportunidad y eficiencia, las metas y objetivos relacionados con los beneficios sociales y económicos asociados a los sectores favorecidos con la renuncia recaudatoria en el ejercicio fiscal de 2018, en atención a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema."

Comentarios UPIT

Las estimaciones de los tratamientos preferenciales de cada ejercicio se elaboran con la información fiscal y/o no fiscal disponible en el momento de su elaboración. Por otro lado, dada la autodeterminación de las obligaciones a cargo del contribuyente, para conocer el monto de la renuncia recaudatoria derivada de la autodeterminación de los impuestos, incluyendo la aplicación de los tratamientos preferenciales por parte del contribuyente, se requiere realizar un análisis a nivel contribuyente con el fin de identificar de manera individual el monto aplicado de cada gasto fiscal por cada persona física o moral.

En ese sentido y tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley del SAT, como parte de la actualización de la normatividad interna de esta dependencia se tiene previsto incluir como facultad de esta dependencia la de generar la citada información agregada en conjunto con el SAT.

En el DVD que acompaña esta respuesta, se anexan tanto la Ley del Servicio de Administración Tributaria, como su Reglamento Interior; al igual que el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III. Seguimiento

Resultado Núm. 6 Con Observación

Seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018

Descripción

La dependencia señaló que, en 2018, la configuración técnico-jurídica del Presupuesto de Gastos Fiscales "[...] no está sujeto a los proceso de [...] control y seguimiento [...]", ya que difiere a las especificaciones de una partida de gasto presupuestal a la cual se le asignan los recursos directamente a actividades plenamente establecidas.

Con la revisión de la información proporcionada se identificó que hay estímulos fiscales para los sectores de tipo cultural, deportivo, desarrollo de tecnología y de investigación, de los cuales la



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

dependencia reportó un seguimiento por parte de los comités interinstitucionales de cada estímulo de los cuales formaron parte, presidió y tuvo voto de calidad.

Para 2018, en los cuatro estímulos fiscales de los sectores señalados se reportó un seguimiento financiero-contable y operativo para verificar el avance y resultados alcanzados con el otorgamiento del estímulo fiscal correspondiente; no obstante, con la documentación proporcionada no se identificó que la SHCP estableciera un seguimiento de los beneficios sociales y económicos asociados con estos tipos de gastos fiscales.

Además, la dependencia no acreditó la documentación soporte de los resultados obtenidos en materia de seguimiento de los cuatro estímulos fiscales, conforme a las reglas generales de su aplicación y sus lineamientos operativos.

Se constató que cada uno de los cuatro estímulos, de los que la SHCP reportó su seguimiento, contó con un tabulador de montos máximos a distribuir en concordancia con la Ley del Impuesto sobre la Renta, los cuales en su conjunto ascendieron a 2,750.0 millones de pesos como límite de renuncia recaudatoria autorizados para 2018, cuyo resultado se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2019, y que ascendió a 1,174.5 millones de pesos, el 42.7% lo estimado como renuncia recaudatoria para estos conceptos.

De la revisión se determinó que con la renuncia recaudatoria, se apoyaron económicamente a 190 proyectos: 79 (41.6%), para el desarrollo de la industria cinematográfica; 82 (43.2%), para las artes; 20 (10.5%), para incentivar la investigación y el desarrollo de tecnología; y 9 (4.7%), para infraestructura deportiva; proyectos de los que se beneficiaron 236 causantes en 2018.

No obstante, la Secretaría no acreditó los resultados obtenidos por la entrega de los estímulos fiscales en los conceptos de EFICINE, EFIARTES, EFIDT y EFIDEPORTE en 2018, que fueron publicados en el DOF, a fin de verificar la operación de sus mecanismos de seguimiento implementados por la renuncia recaudatoria en incumplimiento del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 29, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.

Se constató que ese esquema de seguimiento diseñado por la SHCP no permite determinar los efectos económicos y sociales de 3 de los 4 estímulos referidos, además de que la dependencia señaló que para los demás conceptos de renuncia recaudatoria no da seguimiento, por lo que la dependencia desconoce cuáles fueron los efectos económicos y sociales de esa renuncia recaudatoria y el comportamiento de los sectores apoyados en el ejercicio fiscal 2018, por lo que **no atendió lo dispuesto en el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 30, párrafo tercero, numeral V, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017.**"

Pre recomendación al desempeño núm. 6

HACIENDA



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

"Para que la Secretaría Hacienda y Crédito Público justifique los resultados obtenidos a partir del seguimiento efectuado a los estímulos fiscales en materia de cine, artes, desarrollo tecnológico y de información, y deportes, a fin de que acredite con información oportuna y confiable sobre los criterios empleados para dar seguimiento de los mismos, en atención del **artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** y el **artículo 29, párrafo primero, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017**, en términos de la administración de los estímulos fiscales que se prevean en cada ejercicio fiscal se otorguen con base en criterios de eficiencia económica, progresividad, racionalidad y control, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada."

Pre recomendación al desempeño núm. 7

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule mecanismos mediante los cuales garantice el establecimiento de un esquema de seguimiento de los estímulos consignados en los Presupuestos de Gastos Fiscales de los ejercicios fiscales subsecuentes, a efecto de que genere, disponga y reguarde información sobre los efectos económicos y sociales de ese sacrificio fiscal, en cumplimiento del **artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria** y el **artículo 30, párrafo tercero, numeral V, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017**, en términos de que la evaluación del desempeño de los montos estimados en los Presupuestos de Gastos Fiscales contenga los beneficios sociales y económicas asociadas a uno de esos gastos, a efecto de conocer los resultados de la aplicación de los recursos económicos que el fisco dejó de recaudar e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada."

Comentarios UPIT

Con respecto a las pre-recomendaciones 6 y 7, se informa que como parte de las modificaciones al diseño de los Estímulos Fiscales en materia de cine, artes, y deporte, en el ejercicio fiscal 2020, el Comité Interinstitucional para la aplicación de cada uno de estos estímulos incluirá en las Reglas Generales la obligación de elaborar un análisis de los resultados de la aplicación del estímulo correspondiente para cada ejercicio fiscal.

Las modificaciones a las Reglas Generales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación antes de la apertura del periodo de recepción de solicitudes de cada uno de los estímulos fiscales, con base en el siguiente calendario:

- Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción y Distribución Cinematográfica Nacional (EFICINE)
A más tardar el 31 de enero de 2020.

HACIENDA
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

- Estímulo Fiscal a Proyectos de Inversión en la Producción Teatral Nacional; de Artes; Danza; Música en los campos específicos de Dirección de Orquesta, Ejecución Instrumental y Vocal de la Música de Concierto y Jazz (EFIARTES)
A más tardar el 29 de febrero de 2020.
- Estímulo Fiscal al Deporte de Alto Rendimiento (EFIDEPORTE)
A más tardar el 29 de febrero de 2020.

En el caso del Estímulo Fiscal a la Investigación y Desarrollo de Tecnología (EFIDT), las Reglas Generales vigentes contemplan que, de manera anual, la Secretaría Técnica deberá presentar ante el Comité Interinstitucional un informe de impactos y beneficios de este estímulo fiscal (se incluye en CD el informe para el ejercicio fiscal 2017).

IV. Impacto

Resultado Núm. 8 Con Observación

Impacto del sacrificio asociado al Presupuesto de Gastos Fiscales.

Descripción

En 2018, se verificó que en el Presupuesto de Gastos Fiscales se presentaron deficiencias en la planeación, implementación, seguimiento y evaluación, lo que no permitió contar con los elementos para determinar la imputabilidad y el impacto de los gastos fiscales, tanto en la política de ingresos, como en los sectores económicos, en materia de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, mejoramiento del bienestar de los individuos, el fomento a la inversión y la generación de empleos, conforme lo establece el inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales, párrafos primero y segundo, del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales, del documento Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.

Pre recomendación al desempeño núm. 8

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñe e implemente los mecanismos que considere necesarios para cuantificar y determinar la imputabilidad del impacto de la renuncia recaudatoria en los ingresos de la Federación, así como en los beneficios en materia de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, el mejoramiento del bienestar, el fomento a la inversión y la generación de empleos, apoyo a sectores específicos y la internalización de las externalidades negativas que generan los agentes económicos, conforme a lo dispuesto en el inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales, párrafo primero y segundo del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales, del documento Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los avances en ese tema."

Comentarios UPIT

En cuanto a implementar mecanismos para cuantificar y determinar la imputabilidad del impacto de la renuncia recaudatoria en los ingresos de la Federación, se precisa que la estimación de las renuncias recaudatorias causadas por los tratamientos preferenciales que dan lugar a los gastos



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

fiscales, no tienen efectos en la recaudación, toda vez que se trata de montos que no se obtienen y en ese sentido no impactan en los ingresos tributarios.

En cuanto a los beneficios de los tratamientos preferenciales que representan un gasto fiscal en materia de disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, el mejoramiento del bienestar, el fomento a la inversión y la generación de empleos, apoyo a sectores específicos y la internalización de las externalidades negativas que generan los agentes económicos, se señala que estos elementos se consideran en el momento en que se otorgan los tratamientos preferenciales y forman parte de los objetivos de cada gasto fiscal. Al respecto se señala que como parte de la de la actualización del Reglamento Interior de esta dependencia se tiene previsto incluir como facultad de esta dependencia la coordinación con instancias externas la evaluación de la aplicación de los tratamientos preferenciales del Presupuesto de Gastos Fiscales con el fin de conocer los beneficios de los tratamientos preferenciales que representan un gasto fiscal.

V. Mecanismos de control y seguimiento

Resultado Núm. 11 Con Observación

Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario P001

Descripción

Con la auditoría se comprobó una congruencia lógica entre el objetivo principal del Programa presupuestario, en términos del fortalecimiento de la política de ingresos del sector público, con la presupuestación de los recursos a través del PEF 2018 y el mandato establecido en la Estrategia Programática de ese documento programático-presupuestal.

En relación con la determinación del problema público, en 2018, la SHCP lo definió en términos de "poca fortaleza de los Ingresos del Sector Público", a causa de una inadecuada progresividad en el sistema tributario, la poca recaudación, la falta de mejoras en el Sistema de Participaciones en Ingresos Federales, la carencia de reglas de integración y operación de los grupos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la caída de la plataforma de la producción de crudo y el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos (PEMES); lo cual tuvo como efectos genéricos la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros, exacerbado por la incertidumbre de la volatilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos y la limitada capacidad del Estado para atender las necesidades de la población, por lo que se determinó una secuencia lógica en la relación causa-efecto del problema público.

A partir de la problemática identificada, la dependencia diseñó estrategias para su atención, las cuales se asociaron con las tres causas genéricas del árbol del problema formulado. Del contraste entre las estrategias diseñadas para atender ña problemática y el árbol de objetivos del Pp001, se verificó que fueron congruentes entre sí, ya que dichas estrategias fueron definidas como medios en el esquema de árbol referenciado, a fin de dar certidumbre en las finanzas públicas al no depender de la volatilidad de los precios internacionales de hidrocarburos, lo cual contribuiría a que las finanzas no dependan de los ingresos petroleros, y con ello reforzar la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población.



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Sin embargo, en el diagnóstico y el árbol del problema del Pp001 no se identificó la formulación de alguna causante directa que influyera en la definición del Presupuesto de Gastos Fiscales, ni alguna variable relacionada con la elaboración, instrumentación y seguimiento de los gastos fiscales, lo que limitó evaluar, gestiones que realizan con recursos que se asignan a la SHCP en ese programa, en incumplimiento de los numerales III.2, Etapas de la Metodología del Marco Lógico y IV.2.2, Secuencia de elaboración de la MIR, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, en términos de que para la adecuada aplicación de la Metodología del Marco Lógico, la definición y análisis del problema debe partir de un diagnóstico que relacione el problema con sus orígenes y consecuencia, para lo cual debe ser diseñado un árbol del problema y, con esos elementos, permitir resolver la problemática detectada.

En cuanto al análisis de la lógica vertical y horizontal del programa, se considera que ambas son adecuadas en términos generales, porque los objetivos de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad guardan una congruencia lógica en relación con la causa-efecto existente entre ellos, los cuales se enfocan en el fortalecimiento de las gestiones asociadas con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros y mediante el diseño e instrumentación de los 19 indicadores que integraron la MIR del diseño de la política de ingresos, permitió a la autoridad hacendaria determinar la causa-efecto-resultado del cálculo de variables medidas y reportadas por cada uno, en atención del numeral III.2, Etapas de la Metodología del Marco Lógico, apartados 2, y 3, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, referente a que mediante el análisis de la lógica horizontal se puede examinar la relación causa-efecto de los indicadores definidos para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de metas de programa, en tanto que mediante la lógica vertical permite verificar la relación causa-efecto entre los niveles de la MIR.

Respecto de la evaluación del desempeño del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, no se detectó el establecimiento de objetivos, indicadores y metas que permitiera a la secretaría dar seguimiento a los 120 gastos fiscales que se determinaron para el ejercicio 2018, por lo que la autoridad hacendaria ignoró si los resultados de la implementación de esa renuncia fiscal contribuyó al desarrollo de los sectores involucrados, así como los efectos económicos y sociales en los mismos, en contravención del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en términos de que la evaluación de los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales se verificará con base en indicadores estratégicos y de gestión.

Pre recomendación al desempeño núm. 11

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incorpore la relación causa-efecto del problema asociado con el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales en el diagnóstico y en el árbol del problema del Programa presupuestarios P001 'Diseño de la política de ingresos' de ejercicios subsecuentes, a efecto de sustentar la relación entre el problema específico que atiende el programa y el sacrificio fiscal de cada año, ya que mediante la operación de ese Pp se realizan las gestiones vinculadas con los gastos fiscales, en atención de los numerales III.2, Etapas de la Metodología del Marco Lógico, y IV.2.2, Secuencia de la elaboración de la MIR, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada."

Pre recomendación al desempeño núm. 12

"Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formule objetivos, indicadores y metas referentes al seguimiento del Presupuesto de Gastos Fiscales en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P001 'Diseño de la política de ingresos' de los ejercicios subsecuentes, a fin de que genere, disponga y resguarde información mediante la cual dé seguimiento y le permita evaluar el resultado de las acciones implementadas en materia de gastos fiscales, de conformidad con el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada."

Comentario UPIT

Con respecto a las pre-recomendaciones 11 y 12, se informa que el Programa P001 "Diseño de la política de Ingresos" está a cargo de la Subsecretaría de Ingresos y en éste participan seis unidades administrativas: la Unidad de Comunicación Social y Vocero, la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, la Unidad de Legislación Tributaria, la Unidad de Política de Ingresos no Tributarios, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y la Unidad de Ingresos sobre Hidrocarburos.

La Unidad de Política de Ingresos Tributarios reporta avances para los siguientes indicadores de la MIR:

1. Nivel Propósito
Objetivo: Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante el fortalecimiento de la política de ingresos del sector público.
Indicador: Crecimiento Real de los Ingresos Petroleros.
2. Nivel Componente
Objetivo: La Administración Pública Federal cuenta con una política de ingresos adecuada que genera mayores Ingresos tributarios no petroleros.
Indicador: Porcentaje de estudios de alternativas de política de ingresos publicados en cada ejercicio.
3. Nivel Actividad
Objetivo: Análisis económico, fiscal y/o contables de propuestas de alternativas de política de ingresos analizadas.
Indicador: Porcentaje de propuestas de alternativas de política de ingresos analizadas.



Unidad de Política de Ingresos
Tributarios

Oficio No. 349-A-0001

Al respecto, es importante mencionar que el indicador a nivel de componente, para el que la UPIT aporta información (en coordinación con otras unidades), incluye la publicación del Presupuesto de Gastos Fiscales como parte de los estudios de alternativas de política de ingresos publicados, en conjunto con otros como: la Ley de Ingresos de la Federación, el Reporte de Donatarias, etc.

Es preciso considerar que en 2016, la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a cabo una evaluación de diseño al programa P001 "Diseño de la política de Ingresos" (se anexa evaluación en CD). Derivado de dicha evaluación se establecieron 2 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) relativas al P001: la actualización del Diagnóstico del P001 y la Reestructuración de su Matriz de Indicadores (en el siguiente link se pueden verificar los ASM vigentes <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>). Ambos ASM se encuentran vigentes y deberán concluirse antes del 31 de marzo de 2020. (se anexa oficio sobre la vigencia de los ASM relativos al p001).

Sobre el particular, es importante considerar que la actualización del Diagnóstico del P001 y la reestructuración de la Matriz de Indicadores deberán considerar la alineación de este programa presupuestario con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como el Programa de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) que aún no se publica.

*Se anexa documentación citada.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-1725-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda, analice la conveniencia de dotar de atribuciones, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de que lleve a cabo los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales, a fin de contar con información relevante y oportuna que permitan transparentar los resultados derivados de la aplicación de los gastos fiscales, cuantificar los beneficios económicos y sociales vinculados con la renuncia recaudatoria, y sus efectos en los ingresos de la Federación, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto el artículo 31, fracción XI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-1725-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, evalúe la pertinencia de definir en el marco legal relacionado con el Presupuesto de Gastos Fiscales, las facultades y atribuciones para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria establezcan un sistema de coordinación para llevar a cabo la administración en la aplicación de los gastos fiscales, así como para vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales en ese tema, y con ello, dar seguimiento y evaluar los efectos de la renuncia recaudatoria en la consecución de los objetivos y metas del Ejecutivo Federal. [Resultado 4]

2018-0-01100-07-1725-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, evalúe la pertinencia de incluir en el marco legal relacionado con el Presupuesto de Gastos Fiscales, las disposiciones que eviten la aplicación de los gastos fiscales en los que no se pueda comprobar que la renuncia recaudatoria asociada, tuvo los efectos para los que se decidió exentar del pago de impuestos a los contribuyentes beneficiados con los tratamientos fiscales y con ello, contribuir a impedir la elusión fiscal. [Resultado 8]

Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar que, en 2018, la SHCP estableció en su normativa interna las atribuciones y procedimientos específicos en materia de planeación, implementación, seguimiento y evaluación del Presupuesto de Gastos Fiscales.
2. Comprobar que, en 2018, la SHCP se ajustó a los instrumentos normativos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación en relación al Presupuesto de Gastos Fiscales, a

efecto de establecer una metodología para su elaboración y que para cada beneficio fiscal contará con un diagnóstico de necesidades para su diseño.

3. Analizar la evolución de los gastos fiscales en el periodo 2013-2018, publicado en el Presupuesto de Gastos Fiscales de la SHCP.
4. Evaluar que, en 2018, la SHCP y el SAT establecieron los mecanismos de coordinación para la implementación del Presupuesto de Gastos Fiscales.
5. Analizar la renuncia recaudatoria generada por la aplicación de los gastos fiscales estimados en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.
6. Comprobar que la SHCP, en 2018, instrumentó mecanismos de operación para dar seguimiento a la aplicación de los gastos fiscales, en cada una de las vertientes estimadas y publicadas en el Presupuesto de Gastos Fiscales.
7. Comprobar que, en 2018, la SHCP realizó evaluaciones sobre los resultados de la renuncia recaudatoria generada por la aplicación de los gastos fiscales estimados y publicados en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.
8. Analizar el impacto y los beneficios obtenidos con la renuncia recaudatoria estimada en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.
9. Comprobar que la aplicación de los recursos presupuestales destinados a la SHCP en el ejercicio fiscal 2018 para la operación del programa presupuestario P001 se encuentran debidamente justificadas y documentadas y que los montos registrados en su contabilidad son consistentes con las Cuentas por Liquidar Certificadas, conforme a lo programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.
10. Evaluar que el Sistema de Control Interno de la SHCP, le permitió cumplir con las normas generales de control interno, a efecto de obtener una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del programa presupuestario P001, en la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales 2018.
11. Verificar que, en 2018, los indicadores definidos en la MIR del programa presupuestario P001 permitieron evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen, así como la participación en el Presupuesto de Gastos Fiscales.
12. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de la SHCP se reportó información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario P001, así como del Presupuesto de Gastos Fiscales.

Áreas Revisadas

Las unidades de Política de Ingresos Tributarios, de Ingresos No Tributarios, y la Dirección General de Recursos Financieros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como las administraciones centrales de Servicios al Contribuyente, y de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

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. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 31 Frac. XI
2. Ley de Ingresos de la Federación: Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda; Art. 29 Par. primero y Art. 30 Par. tercero num. V de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1 Par. segundo; Art. 45 Par. primero; Art. 52; Art. 110 Par. cuarto, y Art. 111
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54.
5. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. segundo, título segundo, num. 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma cuarta "Información y Comunicación", Par. tercero; Título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 9. "Normas Generales, Principios Y Elementos De Control Interno", Norma Cuarta. "Información Y Comunicación", numeral 14 "Comunicar Internamente".
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley del Servicio de Administración Tributaria, Art. 7 Fracs. VII y XIV; Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Art 3 Frac IV; Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 42 Fracs. I y IX; Manual de Programación y Presupuesto 2018, Anexo 2; Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Título tercero, capítulo I, Art. décimo sexto; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, nums. III.2, Etapas de la Metodología del Marco Lógico y IV.2.2 Secuencia de la elaboración de la MIR, y Presupuesto de Gastos Fiscales 2018, inciso II.1 Función de los Presupuestos de Gastos Fiscales 2018, Par. primero y segundo, del apartado II. Función, definición y medición de gastos fiscales.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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