

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Diseño de la Política de Ingresos

Auditoría de Desempeño: 2017-0-06100-07-0038-2018

38-GB

Criterios de Selección

Importancia.

Pertinencia.

Factibilidad.

Objetivo

Fiscalizar la formulación, diseño, coordinación y evaluación de la política de ingresos realizado por la SHCP, a fin de incrementar 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

La auditoría comprendió la verificación de los registros internos de la entidad únicamente sobre la formulación, la coordinación, el diseño del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación en el ejercicio fiscal 2017, así como su evaluación, mediante la recaudación, a fin de comprobar la confiabilidad de las proyecciones establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación, llevadas a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en 2017, a efecto de determinar el fortalecimiento de los ingresos del sector público, específicamente, de los ingresos tributarios, y la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el control interno institucional, la rendición de cuentas y el avance en el cumplimiento de las metas y objetivos de desarrollo sostenible.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”.

Antecedentes

La política de ingresos se refiere a la regulación, determinación de criterios y acciones para la captación de recursos con el propósito de dar cumplimiento a las funciones y objetivos del Estado.^{1/}

En México, esta política inició en 1821, con el comienzo de las operaciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, y la promulgación de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 1824; dicha secretaría centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación. En 1843, se le dio el carácter de Ministerio de Hacienda; en 1852, se modificó su estructura orgánica, quedando dividida en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que, en 1853, se le denominara, por primera vez, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.^{2/}

En el periodo de 1958 a 1972 se realizaron reformas al sistema tributario, se instauró un régimen general para individuos y otro para empresas, y se instituyeron los regímenes especiales para las pequeñas empresas y sectores prioritarios. En 1965, la política de ingresos tuvo un cambio importante al incorporarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación el sector paraestatal, ya que, con el afán de controlar el gasto, así como su financiamiento, se dispuso que todos los ingresos que recibieran las entidades de ese sector entrarían a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

Dentro de las reformas administrativas que afectaron la política de ingresos en los años setenta destacó la publicación, en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual tuvo entre sus propósitos establecer responsabilidades precisas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) para evitar la duplicación de funciones, con la distinción de la centralizada y la paraestatal.

En la LOAPF se estableció que a la SHCP le correspondía proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del entonces Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la APF; así como estudiar y formular los proyectos de leyes

^{1/} Glosario de términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://s0moss:8081/Procs/Glosario/glosario.htm>

^{2/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Antecedentes Históricos**, México, 2014.

y disposiciones fiscales, y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se destacó que la capacidad del Estado mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población es limitada a causa de los recursos escasos con los que cuenta, y en el del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 se señaló que se deben fortalecer los ingresos tributarios del sector público para ampliar la capacidad financiera del Estado y para reducir la dependencia de las finanzas públicas federales de los ingresos petroleros.

Con el propósito de atender esta problemática, en la meta nacional IV “México Próspero” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, se propusieron, entre otros, los objetivos de mantener la estabilidad macroeconómica del país y contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

El 8 de septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó, al H. Congreso de la Unión, la Reforma Social y Hacendaria, aprobada el 31 de octubre del mismo año. La reforma comprendió modificaciones al sistema tributario, con la finalidad de recaudar los recursos necesarios para financiar la provisión de servicios de protección social, así como dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple, entre otras modificaciones.

En materia de ingresos, la Reforma Hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal se enfocó en los objetivos relativos a fortalecer los ingresos públicos, y simplificar el sistema tributario, mediante medidas dedicadas a aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para atender las necesidades prioritarias de la población, y reducir la dependencia de las finanzas públicas del petróleo.

En 2017, la SHCP operó el programa presupuestario (Pp) P001 “Diseño de la política de ingresos”, cuyos procesos sustantivos fueron la formulación, la coordinación, el diseño y la evaluación de esa política, con el objetivo de que “la Administración Pública Federal cuente con una política de ingresos adecuada que genere mayores ingresos tributarios no petroleros”.

Resultados

1. Formulación del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación

Se comprobó que, para 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante las unidades de Política de Ingresos no Tributarios, de Política de Ingresos Tributarios y de Legislación Tributaria, llevó a cabo el proceso de formulación del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, el cual constó de propuestas, análisis, cálculos y estimaciones en materia de ingresos petroleros y no petroleros.

En el caso específico de los ingresos no tributarios, se verificó que la entidad fiscalizada realizó los análisis, cálculos y estimaciones relacionados con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) de las Gasolinas y Diesel, mediante diversos escenarios, considerando el “efecto Trump” y la liberación de los precios de las gasolinas, y que empleó como insumos los obtenidos de la agencia de servicios financieros Bloomberg, así como los relativos al mercado de futuros, y de empresas internacionales para los precios de referencia.

En cuanto a los ingresos tributarios, se comprobó que se efectuaron los análisis de estudios en materia de política tributaria y de propuestas de reforma fiscal, los cuales fueron valorados, a fin de determinar su factibilidad en la política de ingresos. Asimismo, se realizaron estudios y análisis en función de los estímulos fiscales, además de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), entre otros, en los que se identificaron problemas y se evaluaron medidas para su atención, considerando el marco legal aplicable, así como comparaciones internacionales, experiencias y sugerencias de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Se constató que la Unidad de Legislación Tributaria, para la aprobación del Proyecto del Ley de Ingresos de la Federación, integró las propuestas en materia de ingresos de las demás unidades de la dependencia, las cuales fueron analizadas e integradas en el proyecto de ley, y se verificó que éste fue sometido a la aprobación del Subsecretario de Ingresos, la Procuraduría Fiscal, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, la Consejería Jurídica y el Presidente de la República.

Con la revisión, se constató que las tres unidades de la secretaría, antes referidas, realizaron actividades relativas al diseño de la política de ingresos, mediante la revisión de propuestas que derivaron en análisis de estudios y escenarios macroeconómicos, estimaciones de ingresos, y comparaciones internacionales, entre otras, y que éstas fueron expuestas para recibir retroalimentación de las distintas áreas participantes en la materia, a fin de integrar el Proyecto de Ley de Ingresos 2017.

Se verificó que la entrega del Proyecto de Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2017 se realizó en los plazos establecidos, ya que ésta se efectuó el 8 de septiembre de 2016, tal y como constó en la Gaceta Parlamentaria, año XIX, número 4614-A de la misma fecha, y se constató, mediante la Gaceta Parlamentaria núm. 4643-II del 20 de octubre de 2016 y el Dictamen correspondiente a la minuta del Proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017, del 25 de octubre del mismo año, que las cámaras de Diputados y de Senadores, tras diversos ajustes, aprobaron la Ley de Ingresos de la Federación para 2017, respectivamente, y que, el 15 de noviembre del mismo año se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, por lo que su publicación también cumplió con las fechas establecidas en la normativa aplicable.

En síntesis, se comprobó que la SHCP formuló el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2017 de conformidad con lo señalado en su reglamento interior, y

que éste se entregó para su aprobación en los tiempos establecidos en la legislación de la materia.

2. Coordinación de la SHCP para el diseño de la política de ingresos

Se verificó que, para 2017, las unidades de Política de Ingresos Tributarios y de Política de Ingresos No Tributarios, para la proyección, estimación y cálculo de los ingresos, realizaron consultas de información periódicas, así como análisis de los datos y cifras de recaudación que el Servicio de Administración Tributaria reporta en su página electrónica institucional, las cuales se usaron como insumo para el diseño de la política de ingresos.

Asimismo, se constató que la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios empleó mecanismos de coordinación con Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a efecto de llevar a cabo los análisis, cálculos y estimaciones de ingresos por hidrocarburos, principalmente para la estimación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a los combustibles, así como para la fijación de los precios de las gasolinas durante el periodo de transición para su liberación.

3. Diseño de la política de ingresos

Con la revisión, se verificó que, con la finalidad de proyectar y calcular los ingresos de la Federación para 2017, la SHCP utilizó el software y servicios de analítica empresarial (Business Analytics), denominado SAS, versión 9.4, el cual es alimentado por series históricas de diversas variables como la recaudación obtenida por ingresos tributarios y no tributarios, datos del Producto Interno Bruto (PIB), índices de crecimiento, tipos de cambio, entre otros; así como análisis basados en documentos como los Criterios Generales de Política Económica y los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas.

Con la revisión del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, se verificó que la dependencia dispuso de la memoria de cálculo del pronóstico de los rubros de los ingresos contenidos en el artículo 1º de la Ley de Ingresos propuesta, en la cual se señalan los procedimientos y datos realizados y analizados para las proyecciones presentadas en dicho proyecto; como son los ingresos del sector hidrocarburos, tributarios y no tributarios, y del sector paraestatal.

Se verificó que la memoria de cálculo realizada por la SHCP, en lo que refiere a los ingresos petroleros, se basó principalmente en el marco macroeconómico señalado en los Criterios Generales de Política Económica y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, así como en el marco legal aplicable a los hidrocarburos y en las proyecciones presentadas y aprobadas directamente por PEMEX.

Respecto de la memoria de cálculo de los ingresos no petroleros, se constató que la secretaría basó sus estimaciones en series históricas de los ingresos del periodo 1990-2016, consultadas mediante el SAT, en el marco macroeconómico, y en información proporcionada directamente por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, los

organismos y las entidades de control directo como la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Se verificó que, en 2017, la SHCP diseñó el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio fiscal, el cual se integró por tres apartados: 1) la Exposición de Motivos, que cumplió con los 8 requisitos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), referentes al diseño de la política de ingresos del Ejecutivo Federal; los montos de ingresos de los últimos ejercicios fiscales, así como su estimación de 2017 a 2022; la estimación de los ingresos y las metas objetivo; la explicación para 2017 sobre los gastos fiscales; la propuesta de endeudamiento neto para ese año y las estimaciones para 2022; la evaluación de la política de deuda pública de los ejercicios fiscales anteriores y de 2017; la estimación de las amortizaciones del periodo 2017-2022, y la estimación del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público; 2) el Proyecto de Decreto de Ley de Ingresos, que incluyó los 7 elementos de las disposiciones contenidas en la ley referida, relativos a la estimación de los ingresos del Gobierno Federal para 2017, la propuesta de endeudamiento, los saldos de la deuda tanto interna como externa, y las disposiciones generales de estímulos fiscales, así como las relacionadas con la transparencia fiscal y los dividendos estatales, y 3) los ingresos por financiamiento incluidos en la Ley de Ingresos de la Federación, que, en su contenido, cumplió con los 7 requisitos fijados, relacionados con los ingresos por financiamiento; el saldo y la composición de la deuda pública, así como la del Gobierno Federal y la de las entidades; la justificación del programa de financiamiento al sector privado y social; la previsión de avales y garantías, las cuales no fueron solicitadas, y las mecánicas de cálculo de las estimaciones presentadas.

Se constató que, para el ejercicio fiscal 2017, en el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación se estimó obtener ingresos totales por un monto de 4,837,512.3 millones de pesos, 1.1% (51,380.2 millones de pesos) menos que lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación aprobada, de 4,888,892.5 millones de pesos.

Asimismo, se determinó que la SHCP realizó el diseño de la política de ingresos considerando las medidas de la Reforma Hacendaria implementadas en 2014, las cuales han contribuido a contar con un sistema hacendario simple, progresivo y que fomenta la formalidad, lo cual ha coadyuvado a continuar con el fortalecimiento de los ingresos tributarios y reducir la dependencia de los ingresos petroleros.

En conclusión, la SHCP diseñó el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión, y se elaboró de conformidad con la normativa aplicable y la Reforma Hacendaria, con base en las consultas realizadas con el SAT, PEMEX y demás organismos y las entidades de control directo como CFE, el IMSS y el ISSSTE, y el análisis de las series históricas de los ingresos tributarios y no tributarios, el PIB, los índices de crecimiento y tipos de cambio.

4. Evaluación de la política de ingresos y fortalecimiento de los ingresos del sector público

Con la revisión, se determinó que, para 2017, la SHCP estimó que la Federación obtendría ingresos por 4,888,892.5 millones de pesos, de los cuales 527,978.7 millones de pesos serían derivados de financiamientos^{3/} que no se incluyeron como parte de los mismos, por lo que la meta programada sin estos últimos correspondió a 4,360,913.8 millones de pesos, de los cuales 18.1% (787,317.3 millones de pesos) fue de ingresos petroleros y 81.9% (3,573,596.5 millones de pesos) de ingresos no petroleros.

Con base en lo anterior, se verificó que, en ese año, el Estado captó 4,947,608.3 millones de pesos, por lo que la estimación de 4,360,913.8 millones de pesos^{4/} establecida en la Ley de Ingresos de la Federación, se superó en 13.5% (586,694.5 millones de pesos).

Asimismo, se observó que, del total de ingresos obtenidos del sector público, el 16.7% (827,150.0 millones de pesos) correspondió a ingresos petroleros, 5.1% más respecto de lo programado en la LIF de 787,317.3 millones de pesos, y el 83.3% (4,120,458.3 millones de pesos), a ingresos no petroleros, 15.3% más que los 3,573,596.5 millones de pesos programados. De los no petroleros, 2,855,056.9 millones de pesos (69.3%) correspondieron a ingresos tributarios; 545,667.0 millones de pesos (13.2%), a ingresos no tributarios, y 719,734.4 millones de pesos (17.5%), a organismos y empresas.

En materia de ingresos tributarios, se constató que, la estimación establecida en la LIF 2017 de 2,739,366.8 millones de pesos se superó en 4.2% (115,690.1 millones de pesos) al obtenerse 2,855,056.9 millones de pesos, 5.1% (139,058.9 millones de pesos) más respecto de los 2,715,998.0 millones de pesos recaudados en 2016. Los 2,739,366.8 millones de pesos estimados representaron 23,368.8 millones de pesos (0.9%) más que el monto obtenido en 2016, con lo cual se mantuvo el fortalecimiento de los ingresos tributarios.

Con respecto de los no tributarios, la proyección de 137,487.6 millones de pesos se superó en 296.9%, dado que se recaudaron 545,667.0 millones de pesos, 408,179.5 millones de pesos más que lo establecido en la LIF. El principal concepto de recaudación fue por aprovechamientos, al captarse 476,480.8 millones de pesos, 449.5% más que los 86,712.9 millones de pesos estimados.

En cuanto al fortalecimiento de los ingresos del sector público, con el análisis del periodo 2008-2017 se determinó que éstos crecieron a una tasa anual del 6.3%, al pasar de 2,860,926.4 millones de pesos en 2008 a 4,947,608.3 millones de pesos en 2017.

^{3/} Son los ingresos obtenidos por la celebración de empréstitos internos y externos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión y Congresos de los Estados y Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, siendo principalmente los créditos por instrumento de emisiones en los mercados nacionales e internacionales de capital, organismos financieros internacionales, créditos bilaterales y otras fuentes. Asimismo, incluye los financiamientos derivados del rescate y/o aplicación de activos financieros.

^{4/} En los ingresos ordinarios del sector público presupuestario no se incluyen los 527,978.7 millones de pesos aprobados derivados de financiamientos.

En tanto que, los ingresos petroleros decrecieron en 2.7% anual, al pasar de 1,054,626.2 millones de pesos en 2008 a 827,150.0 millones de pesos en 2017; mientras que los ingresos no petroleros crecieron en 9.6% anual, al incrementarse de 1,806,300.2 millones de pesos en 2008 a 4,120,458.3 millones de pesos en 2017.

En el rubro de los ingresos no petroleros, en ese periodo, los tributarios crecieron a una tasa anual del 10.0%, al pasar de 1,207,720.6 millones de pesos en 2008 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017; mientras que los no tributarios se incrementaron en 15.4% anual.

Con la revisión, se verificó que, en 2017, la SHCP evaluó la política de ingresos con el indicador de nivel Fin “Ingresos tributarios” mediante el porcentaje que representaron dichos ingresos sobre el Producto Interno Bruto (PIB), que fue del 13.1% respecto de los 21,766,928.0 millones de pesos del PIB.

En cuanto a los resultados de la Reforma Hacendaria, en materia de ingresos tributarios, se determinó que, a partir de 2013, derivado de los cambios y ajustes en el diseño de la política de ingresos en función de las medidas de esa reforma, como se señala en el resultado núm. 6 de este informe, este tipo de ingresos presentaron una tasa media de crecimiento anual del 14.8%, al pasar de una recaudación de 1,644,537.4 millones de pesos en 2013 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, en correspondencia con el objetivo de dicha Reforma, relativo a aumentar la capacidad financiera del Estado.

En síntesis, se constató que, en 2017, los 4,360,913.8 millones de pesos previstos ^{5/} por concepto de recaudación de ingresos del sector público se superaron en 13.5% (586,694.5 millones de pesos) al captarse 4,947,608.3 millones de pesos, de los cuales el 16.7% (827,150.0 millones de pesos) correspondió a ingresos petroleros y el 83.3% (4,120,458.3 millones de pesos), a ingresos no petroleros.

En materia de ingresos tributarios, se verificó que, en 2017, la estimación de la LIF 2017 de 2,739,366.8 millones de pesos se superó en 4.2%, al obtenerse 2,855,056.9 millones de pesos, y representó 0.9% más que los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016, con lo cual se mantuvo el fortalecimiento de los ingresos tributarios.

Asimismo, se verificó que, en ese año, la SHCP evaluó la política de ingresos con el indicador de nivel Fin “Ingresos tributarios” mediante el porcentaje que representaron dichos ingresos sobre el Producto Interno Bruto (PIB), que fue del 13.1% respecto de los 21,766,928.0 millones de pesos del PIB.

Se precisó que, como resultado de la implementación de la Reforma Hacendaria, los ingresos tributarios aumentaron a una tasa media anual del 14.8%, al pasar de una recaudación de

^{5/} En los ingresos ordinarios del sector público presupuestario no se incluyen los 527,978.7 millones de pesos aprobados derivados de financiamientos.

1,644,537.4 millones de pesos al cierre de 2013, año previo a esa reforma, a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017.

5. Aplicación de los recursos en el Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”

En 2017, la SHCP, en el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”, ejerció recursos por 1,895.9 millones de pesos, cifra superior en 213.7% (1,291.5 millones de pesos) al presupuesto original aprobado de 604.4 millones de pesos, cuya diferencia se constató mediante la revisión de las adecuaciones presupuestarias respectivas al programa.

Se verificó que, de la variación de 1,291.5 millones de pesos, el 95.4% (1,231.9 millones de pesos) fue por ampliaciones líquidas del ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, con el fin de cubrir el apoyo económico al Estado de México, de conformidad con el Acuerdo suscrito entre la SHCP y esa entidad federativa, en el cual se señala que, a partir de 1993, la Federación debe otorgar a dicha entidad un apoyo económico como una participación adicional en función del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de atender la problemática de la insuficiente asignación de impuestos federales a dicha entidad federativa, derivado de que existen productores y distribuidores establecidos en el entonces Distrito Federal, que registran como efectuadas en la hoy Ciudad de México, las ventas que realizan en territorio mexiquense, sin que la secretaria justificara la pertinencia de seguir otorgando dichos recursos, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente en 2017; el 0.7% (8.4 millones de pesos) se debió a ampliaciones para cubrir el complemento de la aportación realizada en favor del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), para la partida 83118 “Aportaciones de la Federación a los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, tal y como se señaló en el “Acuerdo de la CCCXI reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales” del 30 de marzo de 2017, relacionado con su Plan de trabajo 2017; el pago a las Instituciones Financieras en su calidad de auxiliares de Tesorería, por la prestación de servicios de recepción de información de declaraciones fiscales y de recaudación de recursos federales, así como servicios por depósitos referenciados y manejo de cuenta; el servicio de administración y ejecución de la logística, organización y diseño de actividades interinstitucionales en las que participa la SHCP, y el 3.9% (51.2 millones de pesos) implicó ampliaciones líquidas del ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, debido a incrementos salariales y pagos de aguinaldo de las unidades administrativas de la dependencia.

Con respecto del apoyo al Estado de México, se verificó que, antes de 2016, las ampliaciones presupuestales derivadas del Acuerdo con el Estado de México, se realizaban mediante el programa P011 “Perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, y fue a partir de ese año, con la compactación de la estructura programática, que dichas ampliaciones se efectuaron por medio del Pp P001 “Diseño de la Política de Ingresos”.

2017-0-06100-07-0038-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revise el Acuerdo que suscribió con el Estado de México, así como el objeto y pertinencia del subsidio que otorga desde 1993,

consistente en un apoyo económico como una participación adicional en función del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de atender la problemática de la insuficiente asignación de impuestos federales a dicha entidad federativa; de conformidad con el marco jurídico vigente aplicable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas como resultado del análisis realizado.

6. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Con el fin de verificar la correspondencia del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos” respecto del problema público por atender, definido como el “bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”, la ASF realizó una comparación entre las causas del problema y los objetivos establecidos en la matriz. Como resultado, se determinó que los objetivos de la MIR guardaron relación con las causas, referentes a la inadecuada progresividad en el sistema hacendario, la poca recaudación y la falta de una adecuada promoción e incentivos para el pago de impuestos, y que las actividades orientadas a impulsar la formalidad y el pago de impuestos, los estudios de alternativas de la política de ingresos, los análisis de precios y tarifas y las adecuaciones al marco jurídico, permiten reducir los trámites fiscales, lo que deriva en un sistema fiscal más simple y en el fomento del pago de contribuciones para quienes operan en la informalidad, a fin de fortalecer los ingresos tributarios.

Asimismo, se constató que el programa se encuentra clasificado correctamente al estar definido en la modalidad “P”, correspondiente a la denominación “Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, relacionado con actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.

En cuanto a la alineación del Pp con la planeación nacional, se verificó que el objetivo de nivel de Fin de la MIR, relativo a “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”, se alineó al objetivo del PND 2013-2018 orientado a “mantener la estabilidad macroeconómica del país, y a los objetivos del PRONAFIDE 2013-2018 dirigidos a “ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico” y a “contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad”.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR se determinó la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, como se muestra enseguida:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LA MIR DEL Pp. P001 “DISEÑO DE LA POLÍTICA DE INGRESOS”, 2017

Nivel	Objetivo	Comentarios
Fin	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.	El objetivo de este nivel se encuentra vinculado con los objetivos del PND 2013-2018 y del PRONAFIDE 2013-2018, relativos a mantener la estabilidad macroeconómica del país, ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico, y contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.
Propósito	La Administración Pública Federal cuenta con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros.	El objetivo de nivel Propósito indica, de forma clara y concisa, la razón de ser del programa, y guarda una relación con el objetivo de nivel Fin, ya que establece que la APF dispone de una política de ingresos adecuada, lo cual coadyuva a contar con un sistema hacendario progresivo, simple y que fomente la formalidad. En cuanto a la sintaxis, el contenido del objetivo se ajusta a lo dispuesto en la Metodología de Marco Lógico, debido a que guarda la estructura: sujeto, verbo y complemento.
Componentes	A Estudios de Propuestas de Política de Ingresos, presentados a autoridades superiores.	Los objetivos de este nivel hacen referencia a los productos necesarios para el logro del nivel de Propósito, ya que implican a los precios, tarifas, productos y aprovechamientos autorizados, opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera, campañas de difusión, participaciones e incentivos económicos, estudios de propuestas de política de ingresos y adecuaciones al marco jurídico fiscal para el diseño de una política de ingresos adecuada en la APF. La sintaxis de los siete objetivos del nivel es correcta, debido a que definen los productos del programa para el diseño de la política de ingresos.
	B Precios, tarifas, productos y aprovechamientos autorizados.	
	C Opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas.	
	D Adecuaciones al marco jurídico fiscal presentadas.	
	E Ingresos excedentes validados.	
	F Campañas de difusión y promoción realizadas.	
	G Participaciones e incentivos económicos incrementados.	
Actividades	A 1 Análisis económico, fiscal y/o contables de propuestas de alternativas de política de ingresos.	Los objetivos de nivel Actividad corresponden a las funciones principales e inherentes para llevar a cabo cada uno de los componentes, con el fin de diseñar una política de ingresos apropiada, que conlleve atención de consultas en materia fiscal y aduanera; análisis de las propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos; formalización de convenios y anexos de colaboración administrativa en materia fiscal federal; negociación de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera; participación en tratados de libre comercio; notificación de participaciones e incentivos económicos, y elaboración de anteproyectos y proyectos legales en materia fiscal aduanera. También se encuentran relacionados con las actividades para la elaboración del Programa Anual de Comunicación Social de la SHCP, la inscripción de obligaciones y empréstitos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios, el análisis de las solicitudes de ingresos excedentes, así como el análisis económico, fiscal y/o contable de propuestas de alternativas de política de ingresos. La sintaxis de los objetivos de nivel Actividad se ajusta a la Metodología del Marco Lógico porque tiene una estructura de un sustantivo derivado de un verbo.
	B 2 Análisis de las propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos.	
	C 3 Atención de consultas en materia fiscal y aduanera	
	D 4 Elaboración de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera.	
	D 5 Negociación de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio.	
	E 6 Análisis de las solicitudes de ingresos excedentes.	
	F 7 Elaboración del Programa Anual de Comunicación Social de la SHCP.	
	G 8 Inscripción de obligaciones y empréstitos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios.	
	G 9 Formalización de convenios y anexos de colaboración administrativa en materia fiscal federal.	
	G 10 Notificación de participaciones e incentivos económicos.	

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, 2017.

Con el análisis de la lógica vertical de la matriz, se constató que el objetivo del nivel Fin establecido en la MIR del programa coadyuva a la solución del problema público definido en el árbol del problema relacionado con el “Bajo crecimiento real de los Ingresos Tributarios no petroleros”, ya que hace referencia a contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, mediante el fortalecimiento de la política de ingresos del sector público, lo cual también es congruente con la planeación nacional.

En cuanto al objetivo de nivel de Propósito, se verificó que éste indica, de forma clara y concisa, la razón de ser del programa, y guarda una relación con el objetivo de nivel Fin, ya que establece que la Administración Pública Federal (APF) dispone de una política de ingresos adecuada, lo que contribuye a contar con un sistema hacendario progresivo, simple y que fomente la formalidad.

Los niveles Componente y Actividad son adecuados, debido a que las actividades planteadas en la MIR guardan una relación causa-efecto con los componentes, los cuales, a su vez, apoyan el logro del nivel de Propósito, relativo a contar con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros, y éste, con el objetivo de nivel Fin, orientado a contar 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.

Con respecto de la lógica horizontal, se verificó que los indicadores definidos permitieron hacer un seguimiento adecuado de los objetivos y evaluar el logro del programa, tal y como se muestra a continuación:

INDICADOR DE FIN

Objetivo	Denominación	Método de Cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
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.	Ingresos Tributarios.	$[(\text{Ingresos Tributarios del Gobierno Federal}) / \text{Producto Interno Bruto}] * 100$	Estratégico Eficacia-Anual

El objetivo y el método muestran coherencia metodológica entre el Fin de “contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos” y la medición de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, debido a que el aumento de los recursos hacendarios se compara con el Producto Interno Bruto; sin embargo, aunque la denominación es consistente con el objetivo de la planeación nacional de “contar con un sistema hacendario que genere más recursos”, no se especifica la forma en que se medirá de qué manera sea simple, progresivo y fomente la formalidad, por lo que dicho indicador es inadecuado para medir integralmente el objetivo de Fin.

Respecto de lo anterior, la SHCP manifestó que un sistema tributario simple y progresivo contribuye a aumentar la recaudación, lo cual se puede corroborar en el comportamiento de

los ingresos tributarios como proporción del PIB que se han registrado con motivo de la Reforma Hacendaria aprobada en 2014, por lo que el indicador de nivel Fin es el adecuado para medir su objetivo. Asimismo, la secretaría documentó las medidas de simplificación implementadas con dicha reforma, como la eliminación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), y señaló que éstas se tradujeron en una reducción del 40.0% de los trámites, en relación con las disposiciones vigentes hasta 2013. Respecto de la progresividad, indicó que se añadieron tres tramos a la tarifa del ISR de personas físicas para gravar con tasas impositivas marginales de 32.0%, 34.0% y 35.0%, a los ingresos anuales superiores a 750.0 miles de pesos, 1,000.0 miles de pesos, y 3,000.0 miles de pesos, respectivamente, a efecto de garantizar que contribuye más el que más tiene. También, expuso que, en materia de fomento a la formalidad, se sustituyeron los diversos regímenes aplicables a las personas físicas con actividades empresariales por uno sólo, el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), mediante el cual se busca que las personas físicas con actividades empresariales cumplan con sus obligaciones fiscales fácilmente, en un esquema sencillo.

Con base en lo anterior, la ASF determinó que el indicador es pertinente para el objetivo que pretende medir, ya que la SHCP acreditó que las medidas adoptadas en el diseño de la política de ingresos guardan relación con la Reforma Fiscal 2014 y contribuyen a un sistema hacendario simple, progresivo y que fomenta la formalidad, lo que se traduce en mayores ingresos tributarios.

INDICADOR DE PROPÓSITO

Objetivo	Denominación	Método de Cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
La Administración Pública Federal cuenta con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros.	Crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros.	$[(\text{Ingresos tributarios no petroleros reales en el ejercicio actual menos ingresos tributarios no petroleros reales en el ejercicio anterior}) / \text{ingresos tributarios no petroleros reales en el ejercicio anterior}] * 100$	Estratégico Eficacia-Anual

El método de cálculo del indicador permite medir el cumplimiento del objetivo de Propósito, ya que mide la variación de los ingresos tributarios no petroleros, respecto del ejercicio anterior, lo cual corresponde con el objetivo de este nivel.

INDICADORES DE COMPONENTE

Objetivo	Denominación	Método de Cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
A Estudios de Propuestas de Política de Ingresos, presentados a autoridades superiores.	Porcentaje de estudios de alternativas de política de ingresos publicados en cada ejercicio.	$(\text{Estudios de alternativas de política de ingresos publicados} / \text{Estudios de alternativa de política de ingresos validados}) * 100$	Gestión-Eficacia-Semestral

B Precios, tarifas, productos y aprovechamientos autorizados.	Porcentaje de autorizaciones de precios, tarifas, productos y aprovechamientos de la Administración Pública Federal.	(Número de propuestas autorizadas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos/número de propuestas revisadas)*100	Gestión-Eficacia-Semestral
C Opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas.	Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas.	(Número de opiniones jurídicas emitidas/número de consultas jurídicas analizadas)*100	Gestión-Eficacia-Semestral
D Adecuaciones al marco jurídico fiscal presentadas.	Porcentaje de adecuaciones al marco jurídico tributario.	(Número de adecuaciones al marco jurídico presentadas/número de adecuaciones al marco jurídico elaboradas) *100	Gestión-Eficacia-Semestral
E Ingresos excedentes validados.	Porcentaje de revisiones y análisis de solicitudes de ingresos excedentes validados.	(Número de solicitudes de ingresos excedentes validados/número de solicitudes recibidas)*100	Gestión-Eficacia-Semestral
F Campañas de difusión y promoción realizadas.	Porcentaje de Campañas Difundidas.	(Campañas realizadas por la Unidad de Comunicación Social y Vocero para promover la recaudación y educación financiera/Campañas autorizadas para promover la recaudación y la educación financiera registradas en el Programa de Comunicación Social de la SHCP)* 100	Gestión-Eficacia-Semestral
G Participaciones e incentivos económicos incrementados.	Porcentaje de incremento de participaciones	(Monto de participaciones e incentivos económicos del ejercicio fiscal vigente/Monto de participaciones e incentivos económicos de ejercicio fiscal anterior a pesos del ejercicio fiscal vigente)-1*100)	Estratégico-Eficacia-Anual

Los indicadores del nivel de Componente son consistentes con su método de cálculo, ya que permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, relacionados con estudios de propuestas de política de ingresos presentados a autoridades superiores; precios, tarifas, productos y aprovechamientos autorizados; opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas; adecuaciones al marco jurídico fiscal presentadas; ingresos excedentes validados; campañas de difusión y promoción realizadas, y participaciones e incentivos económicos incrementados, los cuales presentan una ocurrencia verificable y contribuyen al objetivo de propósito.

INDICADORES DE ACTIVIDAD

Objetivo	Denominación	Método de Cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
A 1 Análisis económico, fiscal y/o contables de propuestas de alternativas de política de ingresos.	Porcentaje de propuestas de alternativas de política de ingresos analizadas.	(Propuestas de alternativas de política de ingresos analizadas/propuestas de alternativas de política de ingresos recibidas y formuladas)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral

B 2 Análisis de las propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos.	Porcentaje de revisiones y análisis de propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos.	(Número de propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos revisadas/número de propuestas recibidas)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
C 3 Atención de consultas en materia fiscal y aduanera.	Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera analizadas.	(Número de opiniones jurídicas emitidas/número de consultas jurídicas analizadas)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
D 4 Elaboración de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera.	Porcentaje de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera.	(Número de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera presentados/número de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera elaborados)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
D 5 Negociación de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio.	Porcentaje de negociación de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio.	(Número de participaciones en negociaciones internacionales realizadas/número de participaciones en negociaciones internacionales acordadas)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
E 6 Análisis de las solicitudes de ingresos excedentes.	Porcentaje de revisiones y análisis de solicitudes de ingresos excedentes.	(Número de solicitudes de ingresos excedentes revisadas y analizadas/número de solicitudes ingresos excedentes recibidas)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
F 7 Elaboración del Programa Anual de Comunicación Social de la SHCP.	Porcentaje de Campañas Autorizadas en el Programa Anual de Comunicación Social por la Secretaría de Gobernación para su difusión.	(Campañas Autorizadas para promover la recaudación y la educación financiera para su difusión/Solicitudes de autorización de campañas para promover la recaudación y la educación financiera presentadas a la Secretaría de Gobernación) * 100	Gestión-Eficacia-Trimestral
G 8 Inscripción de obligaciones y empréstitos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios.	Porcentaje de registros realizados.	(Número de inscripciones de obligaciones y empréstitos registrados/Número de registro de obligaciones y empréstitos programados)*100	Gestión-Eficacia-Mensual
G 9 Formalización de convenios y anexos de colaboración administrativa en materia fiscal federal.	Porcentaje de convenios y anexos firmados.	(Número de convenios y anexos firmados/Número de convenios y anexos elaborados)*100	Gestión-Eficacia-Trimestral
G 10 Notificación de participaciones e incentivos económicos.	Porcentaje de notificaciones realizadas.	(Número de notificaciones realizadas/Número de notificaciones programadas)*100	Gestión-Eficacia-Mensual

En el nivel de Actividad, se identificaron diez indicadores, que hacen referencia a las principales actividades del programa, y que se consideran adecuados para medir cada uno de los objetivos planteados, ya que su método de cálculo y frecuencia permiten cuantificar y dar seguimiento a su cumplimiento, los cuales presentan una ocurrencia verificable y contribuyen a cada uno de los objetivos de componente.

En conclusión, se determinó que la clasificación del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos” fue adecuada, al clasificarse en la modalidad “P”, correspondiente a la denominación

“Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, de acuerdo con las actividades desempeñadas por la SHCP mediante la operación del Pp.

Respecto del problema público, se verificó que la dependencia lo definió como el bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, debido a las causas relacionadas con la inadecuada progresividad en el sistema hacendario, la poca recaudación y la falta de una adecuada promoción e incentivos para el pago de impuestos, a las que se les da atención por medio de los objetivos definidos en la MIR.

En cuanto al diseño de la MIR, en función del análisis de su lógica horizontal y vertical, se determinó que cumple con la Metodología de Marco Lógico, por lo que se puede medir el logro del programa, así como su contribución al cumplimiento del objetivo de planeación nacional, orientado a mantener la estabilidad macroeconómica del país, y los objetivos sectoriales relativos a ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico y contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

7. Control Interno Institucional de la SHCP

Con el análisis de la información basada en la aplicación del Cuestionario de Control Interno elaborado por la ASF, en el cual se evaluaron 49 elementos de control relacionados con las 5 normas generales de control interno, se comprobó que, en 2017, la SHCP acreditó la totalidad de los elementos de control revisados, lo que implicó que se cumpliera en 100.0% la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII), relacionado con el programa presupuestario P001 “Diseño de la política de ingresos”.

De manera particular, se constató que, en la norma primera, Ambiente de Control, la secretaría implementó la totalidad de los 12 elementos revisados, relacionados con los códigos de Ética y de Conducta de la institución, así como su difusión; la capacitación continua para la promoción de la integridad y prevención de la corrupción; los mecanismos implementados para informar sobre hechos contrarios de integridad; la supervisión continua en materia de integridad; la vigilancia para el cumplimiento del objetivo del Pp; la estructura organizacional; la competencia profesional; la selección, contratación y capacitación del personal; las políticas de operación orientadas a los procesos del Pp, y la aplicación y difusión de las encuestas de clima organizacional.

En la norma segunda, Administración de Riesgos, se acreditaron los 7 elementos evaluados, orientados a la definición de las metas y objetivos institucionales; la determinación de indicadores de desempeño para evaluar los objetivos; la identificación de riesgos en el control interno, y la realización de un programa de trabajo para su atención; la identificación y análisis de riesgos en materia de corrupción en cuanto a recursos públicos asociados al Pp; los mecanismos de control anticorrupción y el análisis de los cambios internos y externos de impacto en el control interno institucional.

Respecto de la norma tercera, Actividades de Control, se comprobó que la dependencia registró el cumplimiento de los 16 elementos analizados, relacionados con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); la definición de actividades para cumplir con las metas del Pp P001; el funcionamiento de los comités institucionales; la atención de las recomendaciones y acuerdos de esos comités; los procedimientos y mecanismos diseñados para dar respuesta a los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos del Pp; la autorización de las actividades correspondientes al Pp; el uso de TIC en actividades de control para dar respuesta y reducir los riesgos, así como su evaluación; los mecanismos de seguridad y acceso a los sistemas de información; la implementación de controles operativos; los mecanismos de documentación y de operación de las actividades del Pp; la protección y seguridad de los bienes que tienen relación con la operación del programa; el cumplimiento de políticas y disposiciones establecidas para la estrategia digital, y el funcionamiento de comités Institucionales y del Comité de Control y Desempeño Institucional, y el seguimiento de éstos a los temas relevantes.

En cuanto a la norma cuarta, Información y Comunicación, la SHCP acreditó los 7 elementos revisados, vinculados a los mecanismos de comunicación e información para el cumplimiento de objetivos y metas del Pp; la utilización de un sistema de información contable y programático ágil y sencillo; las medidas de control de la información; el seguimiento de los acuerdos institucionales por medio de los comités; los mecanismos para el registro, análisis, atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias; los controles implementados para asegurar la confiabilidad de la información, y el uso de un sistema de información integral.

En la norma quinta, Supervisión y Mejora Continua, se cumplieron los 7 elementos de control evaluados, los cuales se asociaron a las autoevaluaciones al diseño y eficacia operativa del control interno; la supervisión permanente y mejora continua de las operaciones de control interno y del Pp; las actividades de fiscalización realizadas al Pp; la evaluación periódica del SCII; la identificación de las debilidades en el SCII, así como de la causa-raíz de dichas debilidades, y las acciones correctivas y preventivas implementadas al respecto.

8. Rendición de cuentas

Con la auditoría se identificó que, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, se incluyó 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.

En el PEF 2017, se dispuso que, para atender dicho mandato, la SHCP realizaría actividades orientadas a propuestas de adecuaciones al marco legal fiscal; diseño de las condiciones económicas de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, supervisión, análisis y verificación de los contratos, y continuar fortaleciendo el Federalismo fiscal. Para atender lo anterior, se le asignó un presupuesto de 604.4 millones de pesos para la operación del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, el cual está relacionado con la materia, y se establecieron metas para los indicadores de la MIR del referido programa.

En cuanto a la información de la Cuenta Pública, se comprobó que la dependencia reportó el ejercicio de 1,895.9 millones de pesos para la operación del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, 213.7% más que los 604.4 millones de pesos previstos en el PEF 2017. Al respecto, la SHCP acreditó las causas de tal incremento, las cuales se relacionaron con ampliaciones líquidas de los ramos 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, entre otras, como se señaló en el resultado núm. 5 de este informe.

Se verificó que la secretaría reportó los resultados de los 19 indicadores establecidos en la MIR 2017, en donde se determinó que 16 cumplieron o superaron la meta al 100.0%; 1, de nivel Componente, la cumplió en 98.4%; 1, de nivel Actividad, mostró incumplimiento al alcanzar el 75.6% de lo programado, y 1, de nivel Propósito, no integró información; al respecto, la dependencia acreditó las causas de las variaciones de ambos indicadores.

Respecto del indicador de nivel Propósito, relativo al crecimiento de los ingresos tributarios no petroleros, la secretaría reportó que la ausencia del PIB definitivo de 2017, publicado por el INEGI, impidió reportar el avance del indicador al momento de cargar en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y que, en el caso del indicador de Actividad, orientado a la “inscripción de obligaciones y empréstitos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios”, manifestó que, debido a que 2017 fue un año de transición en materia de Disciplina Financiera, se desincentivó la contratación de nuevos financiamientos, por lo que señaló que el no cumplir con la meta no genera daño, dado que la contratación de deuda es responsabilidad de los Estados y Municipios y no contratar los créditos que se habían estimado en la meta obedece a que éstos no les fueron necesarios.

En síntesis, la ASF determinó que la SHCP cumplió con la normativa aplicable en materia de rendición de cuentas, al reportar sobre el ejercicio de los recursos ejercidos en el Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, y el avance de los objetivos y metas de la MIR de dicho programa, en la cual, mediante los indicadores de nivel Fin y Propósito, se informó sobre la proporción y el incremento de los ingresos tributarios, lo cual coadyuvó a medir la contribución en la atención del problema público.

9. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Se verificó que, como parte de la integración del Proyecto del PEF 2018, la SHCP incorporó una disposición dentro de los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2018, mediante el cual se establecieron los mecanismos específicos para que las dependencias vincularan sus estructuras programáticas con los ODS; asimismo, la dependencia indicó que, mediante la Subsecretaría de Egresos, elaboró una propuesta de modificaciones a la Ley de Planeación, para fortalecer las consideraciones y proyecciones de largo plazo del PND y sus programas.

En cuanto a la alineación específica de las políticas de la secretaría en función de las metas de desarrollo sostenible, se constató que la Presidencia de la República le asignó a la dependencia el liderazgo en el cumplimiento de dos ODS, en específico, los objetivos 8

“Trabajo decente y crecimiento económico” y 10 “Reducción de las desigualdades”, así como 10 indicadores: 1 del objetivo 1; 1, del 2; 3, del 8; 1, del 16, y 4, del 17.

Al respecto, se definió que, de los 10 indicadores que atiende la SHCP, 2, pertenecientes al objetivo 17 “Alianzas para lograr objetivos”, están orientados a la política de ingresos: a) total de los ingresos del gobierno como proporción del PIB, desglosado por fuente, y b) proporción del presupuesto nacional financiado por impuestos internos, dado que podrían contribuir a la medición de los ingresos públicos respecto del PIB y la obtención de ingresos por concepto de impuestos, temas asociados con la política de ingresos.

En ese sentido, se verificó que, por indicación de la Jefatura de la Oficina de Presidencia, se designó a la coordinación de Asesores del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público como punto focal para articular y coordinar al interior de la dependencia, a fin de llevar a cabo las actividades relacionadas con la Agenda 2030 y los ODS.

Asimismo, en junio de 2017, la secretaría, como miembro del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, publicó la metodología a emplear para el ejercicio fiscal 2018, referente a la vinculación del presupuesto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Consecuencias Sociales

En 2017, el diseño de la política de ingresos permitió recaudar, por concepto de ingresos del sector público, 4,947,608.3 millones de pesos, los cuales se incrementaron a una tasa anual de 6.3% en el periodo 2008-2017, al pasar de 2,860,926.4 millones de pesos en 2008 a 4,947,608.3 millones de pesos en 2017; asimismo, la implementación de la Reforma Hacendaria coadyuvó a que los ingresos tributarios aumentaran en 14.8% anual, al pasar de 1,644,537.4 millones de pesos en 2013 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, lo que ha posibilitado incrementar la capacidad financiera del Estado, y ha contribuido a atender el problema público relacionado con la baja recaudación de los ingresos tributarios, a fin de atender las necesidades más urgentes de los 123.5 millones de habitantes del país.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó 1 observación la cual generó: 1 Recomendación al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 18 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable. Fue planeada y desarrollada, con base en los registros internos de la dependencia, de acuerdo con el alcance y el objetivo de fiscalizar la formulación, diseño, coordinación y evaluación de la política de ingresos realizado por la SHCP, a fin de incrementar los ingresos tributarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En 2017, la problemática relacionada con el programa presupuestario (Pp) P001 “Diseño de la política de ingresos”, a cargo de la SHCP, radicó en la “baja recaudación de los ingresos tributarios”, lo que repercutió principalmente en la disminución de los ingresos públicos que permitan cubrir las necesidades de gasto público. Las causas que originaron ese fenómeno obedecieron a la inadecuada progresividad en el sistema hacendario, la poca recaudación y la falta de una adecuada promoción e incentivos para el pago de impuestos.

Para atender esa situación, la Reforma Hacendaria, propuesta por el Ejecutivo Federal en 2014, se enfocó en los objetivos relativos a fortalecer los ingresos públicos, y simplificar el sistema tributario, mediante medidas dedicadas a aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para atender las necesidades prioritarias de la población, y reducir la dependencia de las finanzas públicas del petróleo.

En 2017, la SHCP operó el Pp P001, cuyo objetivo de Propósito consistió en que “la Administración Pública Federal cuente con una política de ingresos adecuada que genere mayores ingresos tributarios no petroleros”, para lo cual se aprobó un presupuesto de 604.4 millones de pesos, con el fin de llevar a cabo la formulación, coordinación, diseño y evaluación de la política de ingresos.

Los resultados mostraron que, conforme a su programa de trabajo, la SHCP realizó el proceso de formulación del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, el cual constó de propuestas, análisis de estudios y escenarios macroeconómicos, estimaciones y cálculos de ingresos, y comparaciones internacionales, entre otros, que fueron expuestos para retroalimentación de las distintas áreas participantes en la materia.

En cuanto a la coordinación, se constató que la dependencia, conforme a sus atribuciones, realizó consultas de información periódicamente respecto de los datos y cifras de recaudación reportadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), y llevó a cabo reuniones con Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) para los análisis, cálculos y estimaciones, principalmente, a efecto de determinar la estimación del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a los combustibles, y para la fijación de los precios de las gasolinas.

En función del diseño, se verificó que, de conformidad con la normativa aplicable, la secretaría proyectó y calculó los ingresos de la Federación, mediante la utilización del software y servicios de análisis empresarial, denominado SAS, versión 9.4, alimentado por series históricas de diversas variables, como la recaudación obtenida por ingresos tributarios y no tributarios, datos del PIB, índices de crecimiento, tipos de cambio, entre otros. Asimismo, se corroboró que, en el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación 2017, la dependencia dispuso de la memoria de cálculo de los pronósticos realizados en la materia, y cumplió con los requisitos y plazos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, además de incluir las medidas establecidas en la Reforma Hacendaria.

Se constató que, en ese proyecto, se estimó obtener ingresos totales por un monto de 4,837,512.3 millones de pesos, 1.1% (51,380.2 millones de pesos) menos que los 4,888,892.5 millones de pesos establecidos finalmente en la Ley de Ingresos de la Federación.

Respecto de la evaluación, se comprobó que, en 2017, la SHCP evaluó la política de ingresos con el indicador de nivel Fin “Ingresos tributarios”, mediante el porcentaje que representaron dichos ingresos sobre el Producto Interno Bruto (PIB), con lo que se determinó que su proporción fue del 13.1% respecto de los 21,766,928.0 millones de pesos del PIB.

Asimismo, se verificó que, en ese año, los 4,360,913.8 millones de pesos previstos ^{6/} por concepto de recaudación de ingresos ordinarios del sector público se superaron en 13.5% (586,694.5 millones de pesos), al captarse 4,947,608.3 millones de pesos, de los cuales el 16.7% (827,150.0 millones de pesos) correspondió a ingresos petroleros y el 83.3% (4,120,458.3 millones de pesos), a ingresos no petroleros.

En materia de ingresos tributarios, se determinó que, en 2017, la estimación de 2,739,366.8 millones de pesos se superó en 4.2%, al obtenerse 2,855,056.9 millones de pesos, 115,690.1 millones de pesos más que lo previsto en la LIF 2017, y representó 0.9% más que los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016, lo que le permitió contribuir al fortalecimiento de esos ingresos, los cuales se incrementaron a una tasa anual del 14.8%, al pasar de 1,644,537.4 millones de pesos al cierre de 2013, año previo a la implementación de la Reforma Hacendaria, a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017.

Con la auditoría se verificó que, en 2017, para la operación del Pp P001, se ejercieron 1,895.9 millones de pesos, cifra superior en 213.7% al presupuesto aprobado de 604.4 millones de pesos, derivado de que el 95.4% (1,231.9 millones de pesos) de la diferencia se debió a ampliaciones líquidas del ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, con el fin de cubrir el apoyo económico al Estado de México, en relación con el Acuerdo firmado con dicha entidad federativa en 1993, sin que la secretaria justificara la pertinencia de seguir otorgando dichos recursos, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal vigente en 2017.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, con la revisión de los registros de los procesos de formulación, coordinación, diseño y evaluación de la política de ingresos, en 2017, la SHCP cumplió con su responsabilidad de calcular y proyectar los ingresos de la Federación, al llevar a cabo la formulación del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación y dar cumplimiento a los requisitos y plazos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la coordinación, para sus análisis, cálculos y estimaciones; el diseño, por medio de la alimentación de series históricas de diversas variables, y la evaluación de la política de ingresos con los indicadores establecidos en la MIR del Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, con lo que estimó una recaudación de 2,739,366.8 millones de pesos, la cual se superó en 4.2%, al obtenerse 2,855,056.9 millones de pesos, que representaron

^{6/} En los ingresos ordinarios del sector público presupuestario no se incluyen los 527,978.7 millones de pesos aprobados derivados de financiamientos.

13.1% del PIB, lo que permitió contribuir al fortalecimiento de los ingresos del sector público presupuestario, específicamente los tributarios, los cuales se incrementaron en 14.8% anual, al pasar de 1,644,537.4 millones de pesos en 2013 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, principalmente por efecto de la implementación de la Reforma Hacendaria, la cual tuvo como objetivo aumentar la capacidad financiera del Estado, especialmente mediante los ingresos tributarios y, con ello, se coadyuvó a la atención del problema público relativo a la baja recaudación de los ingresos tributarios.

No obstante que, en 2017, la recaudación de los ingresos tributarios representó el 13.1% del Producto Interno Bruto (PIB), proporción inferior en 5.9 puntos porcentuales al promedio de 19.0% del PIB en Latinoamérica y en 11.9 puntos porcentuales al de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fue del 25.0% del PIB para ese año, el Estado Mexicano deberá implementar mecanismos que le permitan reforzar su capacidad fiscal, a efecto de incrementar los ingresos tributarios, en cumplimiento de la Reforma Hacendaria.

Con la auditoría, la SHCP revisará la pertinencia del subsidio que otorga desde 1993 al Estado de México, consistente en un apoyo económico en forma de una participación adicional en función del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que contribuirá a una correcta administración de las participaciones federales.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. 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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los mecanismos implementados por la SHCP, en 2017, para la formulación del Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación.
2. Verificar los mecanismos implementados por la SHCP, en 2017, para coordinar el diseño de la política de ingresos.
3. Constatar que, en 2017, la SHCP proyectó y calculó los ingresos de la Federación, y dio cumplimiento a los elementos dispuestos en el artículo 40 de la Ley Federal de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria.
4. Comprobar los resultados obtenidos mediante la recaudación, a fin de comprobar la confiabilidad de las proyecciones establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, con el propósito de determinar si se fortalecieron los ingresos del sector público, específicamente, los ingresos tributarios.
5. Evaluar la aplicación de los recursos presupuestales destinados a la SHCP en el ejercicio fiscal 2017 para la operación del programa presupuestario P001 "Diseño de la política de ingresos".
6. Verificar que, en 2017, el diseño de la MIR del Pp P001 se ajustó a las disposiciones normativas del SED, y a la metodología establecida para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.
7. Verificar que, en 2017, el diseño de la política de ingresos, por parte de la SHCP, cumplió con las normas generales de control interno.
8. Verificar que, en 2017, la SHCP reportó, en los documentos de rendición de cuentas, información respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas en el programa presupuestario P001.
9. Evaluar el avance a 2017, de la SHCP en el cumplimiento de las metas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Áreas Revisadas

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

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley de Coordinación Fiscal:

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.