

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION “MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA”

ADMINISTRACIÓN HACENDARIA EN LOS ÓRDENES DE GOBIERNO

El propósito de este trabajo es presentar un panorama general de la situación de la administración hacendaria de los 3 órdenes de gobierno, algunos datos indicativos sobre los resultados obtenidos en la administración de ingresos, experiencias de modernización implementadas en determinadas entidades federativas, así como aspectos inherentes a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos en apoyo a los participantes de la Convención Nacional Hacendaria.

Con el propósito de facilitar su consulta, este documento se estructura tomando como referencia cada orden de gobierno, dentro del cual se analizan a su vez los renglones que conforman la hacienda pública clasificados en ingreso, gasto, deuda y patrimonio.

Contiene además un último punto que se refiere a la capacitación y profesionalización de los recursos humanos, clasificados por orden de gobierno.

La Administración Hacendaria Federal

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se propuso transformar la Administración Pública Federal (APF) en una organización moderna orientada a elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la población.

En este contexto, con el propósito de elevar permanentemente la calidad de los servicios gubernamentales, mejorar la atención a la sociedad y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, se ha impulsado la modernización y simplificación administrativa, así como la desregulación normativa, en particular aquella que es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de dependencias globalizadoras y estar relacionadas con el manejo del presupuesto y la administración de recursos humanos.

Lo anterior implica reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Se requiere también una evaluación de gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación del servicio público a través del rediseño de sus procesos y servicios,

para dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades ciudadanas. Todo ello para lograr la consolidación de una cultura de calidad.

- **Ingreso: La Administración Tributaria**

El equilibrio entre los ingresos y gastos de las dependencias y entidades públicas constituye la base de la estabilidad macroeconómica y hace posible que la sociedad y la economía transiten con mayor confianza y certidumbre hacia nuevos estadios de crecimiento con calidad. Por el contrario, la acumulación de resultados deficitarios en las finanzas estatales conlleva a la contratación de pasivos para compensar el desequilibrio. En estricto sentido, esta situación implica utilizar recursos de las próximas generaciones para financiar las necesidades presentes.

En materia de administración tributaria, se ha avanzado en programa de revisión y modernización de procesos y estructura, orientados a simplificar y favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, para dar plena certeza jurídica a los contribuyentes, ampliar el número de éstos y establecer eficientes mecanismos de vigilancia y combate frontal a la evasión y elusión fiscal.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha realizado esfuerzos en ajustar las formas de recaudar para hacer que éstas se ejecuten de una manera eficaz y eficiente y, al mismo tiempo, dentro de un marco de justicia y equidad contributiva. En este año, México tendrá el mayor nivel de recaudación tributaria en relación al PIB de su historia reciente. Sin embargo, existen grandes retos y oportunidades para la institución. La sociedad requiere de un sistema tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo, que reduzca los costos de cumplimiento y que brinde seguridad jurídica al contribuyente. Son éstas, entre otras, las demandas que llevan al SAT a iniciar un proceso de transformación que le permita recaudar más y mejor, garantizando la correcta aplicación de las leyes.

En este documento se profundiza en las acciones asociadas al componente de la administración tributaria.

- **La Administración del Gasto**

El gasto público es un medio fundamental de la estrategia de desarrollo, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de ejercicio contribuyen al impulso del crecimiento económico, al financiamiento de los programas públicos orientados a la entrega de bienes y servicios para la población, y al apoyo de la estabilidad económica y de los mercados financieros.

La política de gasto público se ha sustentado en la disciplina presupuestaria, para coadyuvar al logro de las metas fiscales, fortalecer la economía y contribuir a elevar el bienestar de la población.

En este contexto, el ejercicio responsable de la política de gasto se ha caracterizado por un nivel de erogaciones consistente con la disponibilidad de

recursos y con el entorno económico nacional e internacional, así como por su orientación hacia la atención de las necesidades básicas del desarrollo social y productivo.

Con la finalidad de promover un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, se han aplicado disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria en las dependencias y entidades del sector público, a través de programas de ahorro para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto.

Al respecto, en este punto se describen algunas acciones de modernización presupuestaria a partir del 2003.

- **Deuda**

Alcanzar la salud financiera del sector público significa alcanzar un balance responsable y duradero entre las necesidades presentes y futuras, de tal manera que sólo se adquieran compromisos de pago considerando la totalidad de los pasivos contingentes que afectan los requerimientos del sector público, en condiciones sustentables por las siguientes generaciones.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006 asigna un papel fundamental al diseño y aplicación de una política adecuada de deuda pública, para mantener una postura fiscal sólida y para coadyuvar a consolidar la estabilidad del entorno macroeconómico en el mediano plazo. La estrategia de endeudamiento de la presente administración ha estado orientada a la consecución de los siguientes objetivos.

Mejorar el perfil de las amortizaciones de la deuda pública.

Disminuir el costo de financiamiento del sector público.

Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos en las tasas de interés y el tipo.

Atenuar el impacto de perturbaciones externas que resulten en cambios en la disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital.

En este punto se describen algunas acciones implementadas por el Gobierno Federal en 2003, así como un resumen de retos y oportunidades para 2004.

- **La Administración Patrimonial.**

El patrimonio inmobiliario federal es propiedad de todos los mexicanos, lo que obliga a establecer programas que posibiliten su control óptimo y aprovechamiento. En este sentido, se están fortaleciendo programas que le permitirán integrar y mantener actualizado el inventario nacional de inmuebles federales y reunir los elementos que le faculten el tomar decisiones de uso y destino oportunas, confiables y expeditas.

Con la finalidad de lograr el óptimo uso y aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal, se han llevado a cabo acciones de desregulación y simplificación de procesos, que tienen el propósito de imprimir mayor certeza y transparencia a los actos realizados sobre bienes inmuebles federales, con base en el apego irrestricto a la legalidad y asegurando la observancia del marco regulatorio y normativo específico.

En este punto se describen las acciones tomadas en esta materia por el gobierno federal.

- **Sistemas de Organización para la Administración Hacendaria**

- **Medición del desempeño de las dependencias y entidades gubernamentales**

Dentro de la administración pública se desarrollaron nuevos procedimientos para medir el desempeño de las dependencias y entidades gubernamentales con el propósito de evaluar con mayor objetividad la calidad de los servicios públicos.

Para ello, se establecieron mecanismos para articular el Programa de Administración Pública (PROMAP) con el Sistema de Evaluación del Desempeño y se publicó el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal y la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad del Desempeño a los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Aspectos que se describen en este punto.

LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA ESTATAL

- **Ingreso. Diagnóstico de la Administración Tributaria Estatal.**

En este apartado se incorporan algunos comentarios y datos que permiten identificar la situación general en materia de administración de ingresos en los estados, tanto los propios como los que administran por cuenta de la federación como resultado del Convenio de colaboración Administrativa que tienen suscrito con ese orden de gobierno.

- **Diagnóstico de la Administración del Gasto Estatal.**

En México el Gobierno Federal asumió los compromisos de la Reforma del Estado y particularmente el de profundizar el Proceso Reforma de la Gestión Pública desde 1995, en el marco del programa de Nuevo Federalismo y a través del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública.

Actualmente este proceso es ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, a través de una de las “Normas Básicas de la Acción de Gobierno (el Federalismo).

De esta manera, al interior del Sistema de Coordinación Fiscal, se establece el Subsistema de Gasto Público, que considera la formación de grupos de trabajo orientados al análisis del proceso de descentralización y el impacto de este proceso en las finanzas públicas de las entidades federativas. Por otra parte, se integraron grupos de trabajo cuya responsabilidad es la de generar alternativas de desarrollo de los sistemas de información financiera de las entidades federativas.

Ello ha llevado a la necesidad de plantear la Reforma al Sistema Presupuestario de las Entidades Federativas y a la Homologación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, como elementos fundamentales para la generación de información financiera.

En estos puntos se hace un análisis de la operación del proceso de gasto público en las entidades federativas, haciendo mención de los principales aspectos y problemática que caracterizan su ejecución y que en muchos casos impiden un desarrollo administrativo adecuado y ágil.

A pesar de las limitaciones derivadas no sólo de la falta de homologación de la contabilidad gubernamental de las entidades federativas, y además, porque la información más completa y desagregada sólo está disponible en cuentas públicas a partir de 1994 y hasta el año 2001, fue posible analizar el comportamiento del gasto público de las entidades federativas, lo cual se presenta en este punto. Cabe aclarar que a la fecha de elaboración de este documento, sólo se contaba con las cuentas públicas de 19 entidades federativas para el ejercicio fiscal de 2002.

- **Diagnóstico de la Administración de la Deuda Estatal.**

Uno de los aspectos más importantes en la gestión hacendaria de las entidades federativas es la administración de la deuda pública, la cual comprende un conjunto de procesos que se refieren al estudio de los mercados financieros; la identificación de las mejores opciones crediticias; la negociación para la contratación de financiamiento ante las instituciones crediticias y la autorización del Congreso Estatal; el registro del monto, condiciones y características del endeudamiento; el seguimiento y control del comportamiento de las tasas de interés y el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas así como de los instrumentos y mecanismos de amortización y refinanciamiento.

Todos los estados tienen legislación que regula los procesos de contratación, aplicación, control y amortización de la deuda pública, así como su expresión financiera y contable en la Cuenta Pública que debe rendir el Ejecutivo Estatal al Poder Legislativo; sin embargo, en muchos casos no se encuentran disposiciones

muy precisas y la normatividad vigente adolece de fallas en su interpretación y en su aplicación.

Es importante señalar que en la mayor parte de las entidades federativas esos procesos son desarrollados de manera indistinta por diferentes unidades administrativas que forman parte de las Dependencias de la Administración Pública Estatal responsables de la administración de los recursos públicos, por lo que no cuentan con un órgano especializado en la administración financiera que lleve a cabo todas las etapas del proceso de administración de la deuda pública estatal de manera uniforme. De tal manera, resulta común encontrar que los estudios del mercado financiero y bursátil los realice una Dirección de Ingresos, mientras que el registro y control del pago de obligaciones lo lleve a cabo una Dirección de Egresos o la Dirección de Contabilidad, haciendo que se pierda la visión de conjunto de la administración de la deuda pública.

A manera de referencia en este punto se presenta una síntesis de la legislación vigente en los estados de Aguascalientes y Guanajuato, el esquema de calificación de la deuda utilizado por las agencias calificadoras, algunos comentarios sobre los Sistemas de Pensiones de Entidades Federativas y Municipios; así como una breve Evaluación de las Constituciones y de las Leyes Estatales de Deuda Pública y de las Normas Preventivas Incluidas en las Leyes Estatales de Deuda Pública.

LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL

- **Diagnóstico de la Administración Tributaria Municipal**

En este apartado se incorporan comentarios y señalamientos que permiten caracterizar la situación actual en materia de administración de impuestos, derechos y otras contribuciones municipales.

El enfoque para la presentación del diagnóstico comprende las funciones administrativas de planeación, organización, dirección y control, y su necesaria vinculación a las funciones de administración tributaria como es el registro de contribuyentes, la recepción de pagos, el control de obligaciones fiscales, la cobranza coactiva, la contabilidad de la recaudación y la colaboración administrativa municipal en la recaudación de contribuciones de otro nivel de gobierno.

- **Diagnóstico de la Administración del Gasto Municipal**

Este apartado está dedicado al análisis de los principales problemas que se presentan en relación a la planeación, programación y presupuestación, ejercicio y control del gasto municipal.

- **Diagnóstico de la Administración de la Deuda Municipal**

En materia de Deuda Municipal es común que los municipios enfrenten la siguiente problemática:

- Acceso limitado de los municipios a recursos financieros para la implementación de proyectos de inversión pública para el desarrollo.
- Deficiente reglamentación municipal sobre la materia y particularmente que complemente la legislación sobre presupuesto, contabilidad y deuda pública municipal en los casos en que existe.
- Ausencia de metodologías que garanticen una adecuada evaluación económica y social de los proyectos municipales a financiar con recursos crediticios.
- Desvinculación en la determinación de recursos crediticios con el proceso de planeación-programación-presupuestación municipal.

- **Diagnóstico de la Administración Patrimonial Municipal.**

Con respecto a la administración del patrimonio municipal los problemas más generalizados son los siguientes:

- Deficiente reglamentación y normatividad para el uso, aprovechamiento, control y resguardo de bienes.
- Ausencia en gran número de municipios de sistemas de administración de bienes de los municipios.
- Desconocimiento de la totalidad de bienes inmuebles propiedad de los ayuntamientos aunado a la falta de regularización de su situación jurídica.
- Falta de coordinación entre las áreas que tienen funciones relacionadas con el registro y control de bienes municipales.

- **Datos Estadísticos de los Municipios**

En relación a la administración hacendaria municipal, en este punto se incluyen algunos datos que permiten perfilar la situación de los municipios en el país en cuanto al marco normativo, sistemas administrativos, sistemas de gestión de servicios municipales, profesionalización de funcionarios municipales y sistemas de planeación.

EL ESFUERZO MODERNIZADOR.

En los últimos años el Gobierno Federal, así como los gobiernos de las entidades federativas han desarrollado importantes esfuerzos de modernización que tienen como base la instrumentación de sistemas automatizados que a su vez han repercutido en mejores servicios a los contribuyentes, en una vigilancia más estrecha de sus obligaciones fiscales y en un control más oportuno de la información financiera. En este marco, en este punto se describen las experiencias de diversas adecuaciones realizadas por el Gobierno Federal por conducto del Servicio de Administración Tributaria, así como de los estados de Colima, Jalisco, Puebla, Morelos

Capacitación y profesionalización

Finalmente, en este punto se representan algunos de los esfuerzos que se han realizado para elevar el nivel técnico de los funcionarios encargados de la administración hacendaria en el gobierno federal y estatal.