

Servicio de Administración Tributaria

Ingresos Tributarios de Grandes Contribuyentes

Auditoría de Desempeño: 2018-0-06100-07-0045-2019

45-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 el diseño, la implementación y los resultados de la política de ingresos tributarios de grandes contribuyentes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

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 revisión de las acciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) dirigidas a los Grandes Contribuyentes durante el ejercicio fiscal 2018, y las correspondientes al periodo 2013-2017, a fin de contar con datos históricos que permitieran emitir un pronunciamiento sobre el desempeño de la SHCP, respecto de su papel de diseñadora de la Política de Ingresos Tributarios para los Grandes Contribuyentes, así como del SAT como encargado de la operación, mediante la recaudación de impuestos, el cobro de créditos fiscales, los actos de fiscalización, la aplicación de estímulos, devoluciones y compensaciones a los Grandes Contribuyentes.

En el diseño se verificó si la política contó con los elementos normativos y programáticos para atender el problema público determinado de la baja fortaleza de los ingresos tributarios del sector público y la necesidad de aumentar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población; así como las mejores prácticas internacionales.

En cuanto a la operación, se revisó la contribución de los Grandes Contribuyentes en los ingresos tributarios federales recaudados por el SAT en 2018; el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la recaudación establecidos en la Ley de ingresos; las acciones llevadas a cabo para reducir los costos operativos; la eficacia de las acciones implementadas para la cobranza de los créditos fiscales, la recuperación de los adeudos, los actos de fiscalización y los juicios relacionados con los Grandes Contribuyentes, a fin de determinar en qué medida contribuyeron a incrementar la recaudación de los ingresos tributarios. Además, se auditó el Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas que operan la política de ingresos tributarios y la rendición de cuentas de la SHCP y el SAT, así como el sistema de control interno institucional del SAT.

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 la SHCP y el SAT 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 ASF.

Antecedentes

Durante el periodo de los años ochenta, la economía mexicana presentó una crisis de deuda y a principios de 1986 los precios del petróleo colapsaron. Por esto, a partir de 1983, se implementaron ajustes en la política de ingresos que consistieron en un cambio del sistema impositivo del Impuesto sobre la Renta (ISR) a personas físicas a “el concepto de globalización de ingresos” y bajar su tasa impositiva de 55.0% a 50.0% de 1980 a 1987; en cambio, se aumentó la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10.0% al 15.0%. El efecto de los cambios en el ISR e IVA fue el aumento de los ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 10.1% en 1983 a 11.3% en 1989.^{1/}

A partir de 1988 y hasta 1994, el sistema tributario tuvo importantes cambios, como en el ISR, para el cual la tasa disminuyó del 42.0% al 34.0%, aplicada de manera general a personas físicas y morales, la ampliación de la base tributaria de los diferentes impuestos y el aumento del número de contribuyentes; el IVA regresó al 10.0%; la eliminación de la tasa del IVA a alimentos; la creación del Impuesto al Activo; la repatriación de capitales mediante los timbres fiscales y la implementación del impuesto para la adquisición de vehículos usados. Posteriormente, la política de ingresos se constituyó como uno de los instrumentos fundamentales para superar la emergencia económica que se presentó en diciembre de

^{1/} Amieva-Huerta, Juan, **Finanzas Públicas en México**, México, 2014, edit. Porrúa.

1994 por lo que se orientó no sólo a fortalecer la captación de recursos, sino también a impulsar la actividad productiva y la inversión, así como a fomentar empleos y el ahorro.

Para fortalecer la recaudación procedente de los impuestos, en 1995, se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria con la cual se creó el SAT, órgano desconcentrado de la SHCP, con la finalidad de modernizar la administración tributaria y cuya actividad redundaría en la optimización de los procesos recaudatorios y el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes.^{2/}

El SAT entró en operación en 1997 con la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal, teniendo como fines que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

En 2006, el ISR y el IVA eran los impuestos más importantes en México al representar el 89.3% de la recaudación tributaria no petrolera. La recaudación por el IVA, en ese año, fue de 4.2% del PIB, siendo su nivel más alto desde que se aplica este gravamen. Por su parte, la recaudación por concepto de ISR representó el 4.8% del PIB en promedio para el periodo 2001-2006, 0.5 puntos porcentuales mayor que en el periodo 1995-2000.

Para 2007, se aprobó la Reforma Hacendaria denominada “por los que menos tienen”,^{3/} con la que se creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), aplicable a las empresas y a las personas físicas con actividad empresarial, el cual actuaba como un impuesto mínimo para el ISR, y se introdujo el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008, el Gobierno Federal propuso una serie de reformas fiscales en 2009 como el incremento del límite superior del ISR de 28.0% a 30.0% y el aumento del IVA en un punto porcentual, pasando del 15.0% al 16.0%.

En 2013, el Ejecutivo únicamente planteó incluir en la Ley de Ingresos diversas precisiones que, en materia de ISR, IETU, IEPS y Derechos, fueron aprobadas por el Congreso de la Unión. A esto se sumó una disposición transitoria a esa ley que consistió en condonar parcial o totalmente determinados créditos fiscales, misma que derivó en la instrumentación del programa de regularización de adeudos fiscales 2013 “Ponte al Corriente”. Para 2014, ante la aprobación de la Reforma Hacendaria, se realizaron modificaciones a los pagos de impuestos, se redistribuyeron los ingresos por los derechos de minas; se eliminó el IETU y el IDE; se gravó la turbosina; desapareció el Régimen de Pequeños Contribuyentes; se aprobó el aumento mensual al precio de las gasolinas. Además, a partir de ese año, se volvió obligatoria la emisión de factura electrónica.

^{2/} Exposición de Motivos del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras, del 14 de noviembre de 1995.

^{3/} Con esta reforma se realizaron cambios orientados a fortalecer los ingresos públicos, modernizar la administración tributaria, impulsar el federalismo fiscal y a hacer más eficiente el gasto público.

De acuerdo con la opinión pública, de 2012 a 2017, la cartera acumulada de créditos fiscales en ese periodo ascendió a 3.3 billones de pesos, de los cuales el SAT cobró sólo el 33.3% (1.1 billones de pesos), ya que los 2.2 billones de pesos restantes correspondieron a créditos que resultaron incobrables o incosteables.

De acuerdo con el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2018 de la SHCP, al cierre de ese año los ingresos tributarios se ubicaron en 3,062,331.4 millones de pesos, lo que significó 3.4% (104,861.5 millones de pesos) más que lo presupuestado en la Ley de Ingresos de la Federación, de 2,957,469.9 millones de pesos, y según cifras preliminares del SAT, el padrón de contribuyentes estuvo conformado por 71.8 millones de contribuyentes activos, lo que significó un aumento de 11.0% respecto del año anterior de 64.7 millones de contribuyentes, correspondiendo el 0.1% (43,083) a Grandes Contribuyentes y el 99.9% (71,752,822) a otros contribuyentes.

Resultados

1. *Diseño de la Política de Ingresos Tributarios*

La revisión del diseño de la política de ingresos tributarios, en lo que concierne a los Grandes Contribuyentes, se realizó con el fin de conocer si la política cuenta con los elementos normativos y programáticos para atender el problema público determinado de la baja recaudación, ocasionada por deficiencias en el diseño de la política, a la alta cartera de créditos fiscales y el crecimiento de la elusión y evasión fiscales en las que se necesita mayor número de actos de fiscalización y que no contribuye a fortalecer los ingresos tributarios del sector público y a aumentar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población.^{4/} El análisis se realizó conforme a los apartados siguientes: diseño institucional-organizacional, normativo, programático y mejores prácticas.

En el diseño institucional-organizacional, la ASF identificó que, de acuerdo con el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, los Grandes Contribuyentes son aquellos que hayan declarado ingresos acumulables para efectos del ISR iguales o superiores a 1,250.0 millones de pesos, que tengan acciones colocadas en bolsa de valores; las empresas productivas del Estado y las entidades de control directo; los servidores públicos pertenecientes al Servicio Exterior Mexicano y los que, por sus funciones, permanezcan en el extranjero más de 183 días naturales (medio año); los organismos internacionales, así como los estados extranjeros, y su personal diplomático y consular. Los no incluidos en la clasificación anterior se denominan “Otros Contribuyentes”.

^{4/} Para la identificación del problema público que busca atender la política de ingresos tributarios, la ASF analizó los documentos del periodo 2013-2018 siguientes: los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) de 2018; los diagnósticos gubernamentales incluidos en los documentos programáticos de mediano plazo 2013-2018; la Reforma Hacendaria, y los árboles del problema de los Programas presupuestarios relacionados con la política de ingresos y recaudación de los ingresos tributarios, con los cuales se elaboraron las matrices de indicadores para resultados vigentes a 2018.

El Código Fiscal de la Federación (CFF) y las leyes de cada impuesto son de carácter general y aplican a la totalidad de los contribuyentes, ya que en ninguna disposición se hace referencia al concepto de Grandes Contribuyentes, excepto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en la cual se señala que en los informes trimestrales de la situación de las finanzas públicas se deberá incluir, en el informe de recaudación neta, un reporte de Grandes Contribuyentes. Por su parte, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria hace una distribución de las competencias entre sus administraciones generales, una de las cuales es la Administración General de Grandes Contribuyentes, la cual tiene entre sus atribuciones, conferidas en el artículo 28, las de ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, verificaciones y demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de tales disposiciones por los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de contribuciones, aprovechamientos, estímulos fiscales, franquicias y accesorios de carácter federal; así como representar el interés fiscal en toda clase de juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa relacionados con los Grandes Contribuyentes.

Por lo anterior, se concluye que, en la distinción entre la política de ingresos tributarios y la política de administración tributaria, no existen elementos para contar con una política específica para los Grandes Contribuyentes, por lo cual el diseño de la política engloba de forma genérica a los dos tipos de contribuyentes, los grandes y los otros, sin hacer distinción en cuanto a la legislación aplicable ni respecto de la programación de acciones.

La ASF esquematizó la misma y determinó que cuenta con los componentes de diseño y operación, como se muestra a continuación:

ESQUEMA DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA DE INGRESOS TRIBUTARIOS

Componente	SHCP	SAT	PFF	PRODECON
Diseño	<p>Propone en materia fiscal y de la política de ingresos.</p> <p>Elabora estudios y evalúa la política fiscal y aduanera.</p> <p>Efectúa la proyección y cálculo de los ingresos de la Federación</p> <p>Propone estrategias que busquen combatir la evasión y la elusión fiscales.</p>	<p>Identifica problemas normativos y opina sobre modificaciones normativas.</p> <p>Genera y emite información para estimación y reporte de los ingresos.</p>	<p>Propone los criterios, interpretaciones administrativas y medidas para la correcta aplicación de las leyes y demás disposiciones de carácter general en las materias competencia de la Secretaría.</p>	<p>Propone al Servicio de Administración Tributaria las modificaciones normativas internas para mejorar la defensa de los contribuyentes.</p>
Operación	<p>Reporta sobre el monto de los ingresos.</p>	<p>Responsable de la política de administración tributaria.</p> <p>Recaudación primaria Impuestos: ISR, IVA, IEPS, Impuestos al comercio exterior, ISAN, Accesorios y Otros.</p> <p>Recaudación secundaria Actos de Fiscalización. Juicios Fiscales. Créditos fiscales. Condonación de multas.</p> <p>Genera y emite información para estimación y reporte de los ingresos.</p>	<p>Funge como enlace en asuntos jurídicos que puedan comprometer la estabilidad de la recaudación.</p>	<p>Defiende a los contribuyentes mediante la atención y resolución las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los contribuyentes por actos de las autoridades fiscales federales.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria y los Manuales de Organización de la Subsecretaría de Ingresos, de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios y de la Unidad de Legislación Tributaria.

PFF: Procuraduría Fiscal de la Federación.

PRODECON: Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

En el diseño de la política interviene la SHCP, en coordinación con el SAT, y en la operación, el actuar del servicio se enmarca con la Política de Administración Tributaria, definida en el artículo 7° de la Ley del SAT como “el conjunto de acciones dirigidas a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes”.

Para el diseño de la política de ingresos tributarios, el Reglamento Interior de la SHCP establece que al interior de la dependencia se encuentra la Subsecretaría de Ingresos, responsable de mejorar continuamente el Sistema Recaudatorio Fiscal para incrementar la

captación de recursos en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de participar en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), en los cuales se establece la planeación de mediano plazo de la política de ingresos, que sirve de base para la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación de cada ejercicio fiscal. Esta subsecretaría se integra por cuatro unidades administrativas, de las que dos están vinculadas con la política pública de ingresos tributarios: la Unidad de Política de Ingresos Tributarios (UPIT) y la Unidad de Legislación Tributaria (ULT).

La UPIT se encarga de proponer las políticas de ingresos en materia impositiva y de estímulos fiscales para el desarrollo de la economía nacional, así como de evaluar el efecto recaudatorio de las reformas fiscales que se propongan, mientras que la ULT dispone del análisis jurídico para atender la problemática sobre las medidas de política impositiva que deban instrumentarse, así como analizar propuestas y opiniones en materia fiscal presentadas por autoridades, el sector privado e instituciones nacionales e internacionales.

Asimismo, las administraciones generales del SAT también participan en el diseño al tener la facultad de proponer a la Administración General Jurídica proyectos de modificaciones a la legislación fiscal, además de que, con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal en el país, el SAT deberá publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal; sin embargo, con estos estudios sólo se busca conocer el comportamiento de la evasión, sin que también se considere la elusión fiscal.

Aun cuando la SHCP y el SAT contaron con facultades expeditas para la formulación de iniciativas de modificación de la legislación tributaria, en el periodo 2014-2018 no se realizaron propuestas ni modificaciones a las leyes fiscales que implicaran ajustes a las tasas, tarifas y bases imponibles, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, como se detalla más adelante en este resultado.

Se identificó la participación de la PFF y la PRODECON como parte del diseño de la política de ingresos tributarios, la primera coordina, con las unidades administrativas de la SHCP, la elaboración de las propuestas de iniciativa de decretos, reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a las disposiciones legales en las materias de su respectiva competencia que en su caso se requieran, y la segunda propone al SAT modificaciones de mejora a la normativa interna con el fin de defender los derechos y la seguridad jurídica de los contribuyentes, y a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados modificaciones a las disposiciones fiscales.

Respecto de las facultades de asesoría, la ULT contó con la atribución de atender las solicitudes de opinión sobre legislación tributaria, se constató que, en 2018, la Secretaría atendió 43 solicitudes de opinión sobre beneficios y estímulos fiscales, y modificaciones a la Ley del IEPS y la Ley del IVA. De las 43 solicitudes de opinión 18 de ellas se concluyeron en ese año, 2 a principios de 2019, y 23 continuaron abiertas al cierre de 2018 debido a la complejidad del tema. Con el análisis de las solicitudes de opinión se detectó que existen temas que requieren una adecuación de la legislación fiscal que impactaría en la

recaudación como son el gravar el IVA de los servicios digitales prestados por residentes en el extranjero; la regulación del cobro del IVA a los desarrolladores de casas habitación que permite que sea exento pero con acreditamiento, y la determinación de quién debe pagar IVA, si el contratante o el contratista, por los Servicios de Subcontratación Laboral.

Asimismo, se identificó que la ULT contó con la atribución de “emitir opiniones sobre anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones de carácter fiscal (...) que se presenten ante el Congreso de la Unión” y se constató que la UPIT solicita la opinión de la ULT sobre las propuestas de anteproyectos de iniciativas de modificaciones a la legislación en materia de ingresos tributarios que se remitieron a esa unidad, por parte de legisladores del Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a la operación de la política pública, el SAT, mediante la ejecución de la Política de la Administración Tributaria, recauda los ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes y de los otros aplicando la legislación fiscal, a fin de cumplir con las metas de recaudación establecidas por la SHCP. Para lograr lo anterior, la entidad se apoya en seis administraciones generales: de Recaudación; de Auditoría Fiscal Federal; de Grandes Contribuyentes; de Servicios al Contribuyente; Jurídica, y de Planeación que, en términos generales, se orientan a vigilar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, mediante esquemas voluntarios u obligatorios para incrementar la recaudación; mejorar los procesos administrativos; incrementar la base de contribuyentes, y proporcionar servicios de información y asesoría para facilitar a las personas el cumplimiento correcto y oportuno de las obligaciones tributarias.

Dentro de la operación, la PFF se encarga de ser el enlace en asuntos jurídicos con la APF que, por su trascendencia, pueden comprometer la estabilidad de la recaudación; asimismo, representa legal y administrativamente a la SHCP para salvaguardar sus intereses, como cobrar impuestos. Puede representar a la Federación, a la SHCP y a sus autoridades dependientes en controversias fiscales, ante los tribunales de la República o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros. La procuraduría debe resolver también los actos administrativos presentados en contra de la secretaría. No obstante, su papel de representante se enfoca primordialmente en los casos en que actúa como defensor del SAT en asuntos que los contribuyentes han llevado a los tribunales.

En el caso de la PRODECON, esta procuraduría defiende a los contribuyentes respecto de actos de las autoridades fiscales federales e identifica los problemas de carácter sistémico^{5/} que ocasionen perjuicios a los contribuyentes, a efecto de proponer a las autoridades

^{5/} De acuerdo con el artículo 67 de los Lineamientos que regulan el ejercicio de las atribuciones sustantivas de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, se entienden como problemas sistémicos aquellos que deriven de la estructura misma del sistema tributario y que se traduzcan en inseguridad jurídica, molestias, afectaciones o vulneración de derechos en perjuicio de todos los contribuyentes, de una generalidad o de un grupo o categoría de los mismos.

Los problemas así identificados deberán ser aquellos que, por su complejidad, requieran de estudio, análisis, cambios administrativos o modificaciones a normas legales o administrativas, con el objeto de proteger los derechos del contribuyente, asegurar su trato equitativo o simplificar y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

fiscales, en este caso al SAT, los mecanismos de conciliación o las recomendaciones correspondientes. Derivado del análisis sistémico que realiza la PRODECON, ésta busca promover los derechos de los contribuyentes y defender a los mismos respecto de cualquier vulneración a sus derechos; sin embargo, en relación con las recomendaciones que notifica a las autoridades fiscales, pueden o no ser aceptadas, por lo cual no existe obligación expedita del cumplimiento de las mismas, dejando sin efecto cualquier identificación de problema sistémico y, por ende, la labor de la PRODECON.

En relación con la clasificación de los Grandes Contribuyentes, como se detalla en el resultado núm. 2 Recaudación tributaria de Grandes Contribuyentes, el SAT reportó ingresos de 43,083 Grandes Contribuyentes en el Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018, pero con la revisión de las bases de datos de Grandes Contribuyentes en ese año, se registraron 46,514 contribuyentes activos al menos una vez en el año, de los cuales el 76.6% (35,639) correspondieron a personas físicas y el 23.4% (10,875) fueron personas morales. Adicionalmente, se identificó que 34,376 personas físicas carecieron de registro de pago en 2018, porque al ser personas físicas extranjeras, de acuerdo con el SAT, se presume que ya no se encuentran en el país y no realizaron el trámite de suspensión ante la autoridad fiscal y continúan activos en el padrón y los 1,263 restantes contribuyeron en promedio con 6.2 miles de pesos, por lo que el órgano desconcentrado considera que este monto de recaudación no es significativo dentro de los Grandes Contribuyentes.

Al respecto, la ASF concuerda con el SAT en que la recaudación de las personas físicas incluidas dentro de los Grandes Contribuyentes no es significativa, por ello considera que el servicio debe analizar la pertinencia de proponer una modificación a la definición del concepto de Grandes Contribuyentes establecida en el artículo 28, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, a fin de evitar que la recaudación del 76.6% de los contribuyentes clasificados como grandes sea no significativa.

Ante el planteamiento de la ASF, el SAT informó que “es importante precisar que conforme al artículo 35, fracción II, del RISAT es facultad de la Administración General Jurídica la elaboración de las propuestas de modificación a reglamentos, entre otras disposiciones administrativas, en las materias competencia del SAT; asimismo, en su caso, corresponde a la Administración Central de Apoyo Jurídico de Grandes Contribuyentes coadyuvar con la citada Administración General, en términos del artículo 29, apartado G, inciso c) del citado Reglamento. (...) en caso de que la autoridad competente realice una propuesta de modificación al artículo 28, apartado B, del RISAT, considerando los sujetos que conforme a su ‘productividad recaudatoria’ deban clasificarse como Grandes Contribuyentes, esta Unidad Administrativa, en el ámbito de su competencia, podrá coadyuvar con dicha autoridad en la presentación de la referida propuesta ante la Administración General Jurídica”.

Sin embargo, el SAT no acreditó ninguna acción orientada a modificar la definición del concepto de Grandes Contribuyentes a que se refiere el artículo 28, apartado B, del RISAT, por lo cual la observación se mantiene.

Respecto de la evasión y elusión fiscales, en el caso de la primera, el SAT contrata a entes externos para estudiarla y determinar su impacto en la recaudación. En el estudio denominado “Evasión Global 2017” se destacó que si bien la reforma fiscal de 2014 incorporó disposiciones fiscales que incrementaron la tasa del ISR tanto de las empresas como de los individuos, también limitaron a ciertas deducciones (como las prestaciones exentas para los trabajadores y deducciones personales para personas físicas); eliminaron la deducción inmediata (desmotivando la inversión en activos fijos nuevos), y establecieron una tasa adicional del 10.0% sobre dividendos pagados a personas físicas y residentes en el extranjero (incrementando la carga fiscal para los inversionistas en empresas); que si bien algunas de estas modificaciones fiscales se replantearon con posterioridad (como por ejemplo, la reactivación de la deducción inmediata para 2016 y 2017 mediante un Decreto Presidencial y la ampliación a la limitación de las deducciones personales de los individuos a partir de 2016), aún es necesario evaluar otras medidas que liberen de presión a los contribuyentes cautivos, ya que esta última conlleva a una mayor evasión fiscal y una menor inversión por cargas impositivas excesivas e innecesarias.

Asimismo, tanto la SHCP como el SAT contaron en 2018 con mecanismos para la detección de prácticas de evasión fiscal que derivaron en cambios legislativos para frenarlas, como es el caso de las Empresas que Deducen Operaciones Simuladas (EDOS) y Empresas que Facturan Operaciones Simuladas (EFOS).

En hechos posteriores, el SAT acreditó que, para frenar dichas prácticas evasivas, el 8 de noviembre de 2019, se reformó el artículo 113-BIS del Código Fiscal de la Federación para establecer que se impondrá sanción de dos a nueve años de prisión, al que expida, enajene, compre o adquiera comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. En tanto la SHCP, para 2019, señaló que en los Criterios Generales de Política Económica se indica que se buscaría fortalecer la recaudación, mejorando la eficiencia de la administración tributaria, así como reducir los espacios regulatorios que pudieran permitir esquemas de elusión y evasión fiscales para lo cual se identificó que uno de los retos en materia tributaria consiste en adecuar el marco legal y tributario a los cambios generados en la economía en su conjunto por el avance tecnológico, por lo que en ese año, la secretaría trabajaría en el diseño de un marco tributario integral, con miras de largo plazo y en línea con las mejores prácticas internacionales para la economía digital, y en beneficio de los consumidores y proveedores de estos servicios. Asimismo, se eliminó la compensación universal que permitía que los saldos a favor del IVA se pudieran recuperar mediante su compensación contra otros impuestos de manera automática y sin previa autorización del SAT.

No obstante, los estudios que coordina el SAT sólo se enfocan en la evasión y, aun cuando en la LSAT se establece el combate de la evasión y elusión, a nivel institucional no se contó con ninguna atribución contenida en los reglamentos interiores o manuales de organización para definir acciones en materia de elusión.

Respecto de la elusión fiscal, la ULT precisó que “mediante la auditoría fiscal, que realiza el Servicio de Administración Tributaria, se identifican las áreas en las que ésta se pueda dar

[la elusión fiscal], ya que es en la operación donde se pueden conocer los casos en los que los contribuyentes, mediante la vía legal, eluden los impuestos”. Además, la UPIT señaló que “no existe un documento dirigido a la estimación de dicha práctica [elusión fiscal], esto debido a que su determinación es casuística”. No obstante, el SAT señaló que “los actos de fiscalización no se clasifican por los conceptos de evasión o elusión fiscal, cuando la autoridad ejerce sus facultades de comprobación determina si el contribuyente omitió el pago de sus obligaciones fiscales o el contribuyente desvirtúa la irregularidad detectada (...)”.

Asimismo, la UPIT señaló que, como parte de las acciones para combatir la elusión, se incorpora en las Resolución Miscelánea Fiscal (RMF) de cada año un anexo denominado “Criterios no vinculativos de las disposiciones fiscales”, mediante los cuales informa a los contribuyentes sobre aquellas prácticas que la autoridad fiscal considera indebidas y que, por consiguiente, serán sancionados en caso de incurrir en ellas. Dichas prácticas son actualizadas cada año para añadir nuevos criterios o, en su caso, derogar los que hayan perdido vigencia y el SAT remitió los criterios de la Resolución Miscelánea Fiscal de 2018, señalando que con esa publicación combate la elusión fiscal.

Con la revisión de dicho anexo, en las RMF de 2014 a 2018, se determinó que, en el de 2014, se establecieron un total de 32 criterios no vinculativos, 24 sobre el ISR, 6 relativos al IVA y 2 del IEPS, y, para la RMF de 2018, dicho anexo incluyó 1 sobre el Código Fiscal de Federación, 33 sobre el ISR, 9 del IVA y 5 del IEPS; ya que se habían derogado 4 criterios relacionados con la ley del ISR en el transcurso del periodo, por lo que en esos años se añadieron 1 práctica sobre el CFF, 5 del ISR; 3 del IVA y 3 del IEPS. Además, para la RMF 2018, se identificó que en ellos se norman vacíos legales o interpretaciones erróneas de las leyes fiscales, originadas por imprecisiones en las mismas que pueden generar devoluciones excesivas, deducciones y acreditamientos indebidos, entre otros efectos.

En hechos posteriores, la ULT informó que “derivado de los trabajos en los grupos especializados en materia fiscal internacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (...) se ha reforzado el marco jurídico fiscal para (...) incluir una regla antiabuso e incorporar o actualizar varias de las medidas contenidas en las recomendaciones de dicha organización internacional dentro del Proyecto para combatir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS por sus siglas en inglés), las cuales han sido aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2019”. Además, señaló que “el 7 de junio de 2017 México firmó la ‘Convención Multilateral para Implementar las Medidas relacionadas con los Tratados Fiscales Destinadas a Prevenir la Erosión de las Bases Imponibles y el Traslado de Beneficios’. (...) Con dicho instrumento internacional se pretende modificar de forma coordinada la gran mayoría de convenios bilaterales para evitar la doble imposición suscritos entre las Partes. (...) Actualmente, dicho Instrumento Multilateral se encuentra pendiente de ser aprobado por el Senado”.

La ULT también informó que “el sistema fiscal del país cuenta con herramientas jurídicas para que los contribuyentes autodeterminen sus obligaciones fiscales y para que las

autoridades fiscales puedan verificar dicho cumplimiento, así como para imponer las sanciones que resulten aplicables. Por consiguiente, el fundamento jurídico de las facultades de las autoridades fiscales no descansa única y exclusivamente en la mención expresa al combate de la (...) elusión fiscal, sino que se encuentra comprendido en todo el grupo de facultades para determinar y verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, así como en la determinación de infracciones a las normas fiscales y para la imposición de las sanciones respectivas. En otras palabras, el combate a la evasión y elusión fiscal es un proceso continuo en el que las autoridades fiscales ejercen todas sus facultades”.

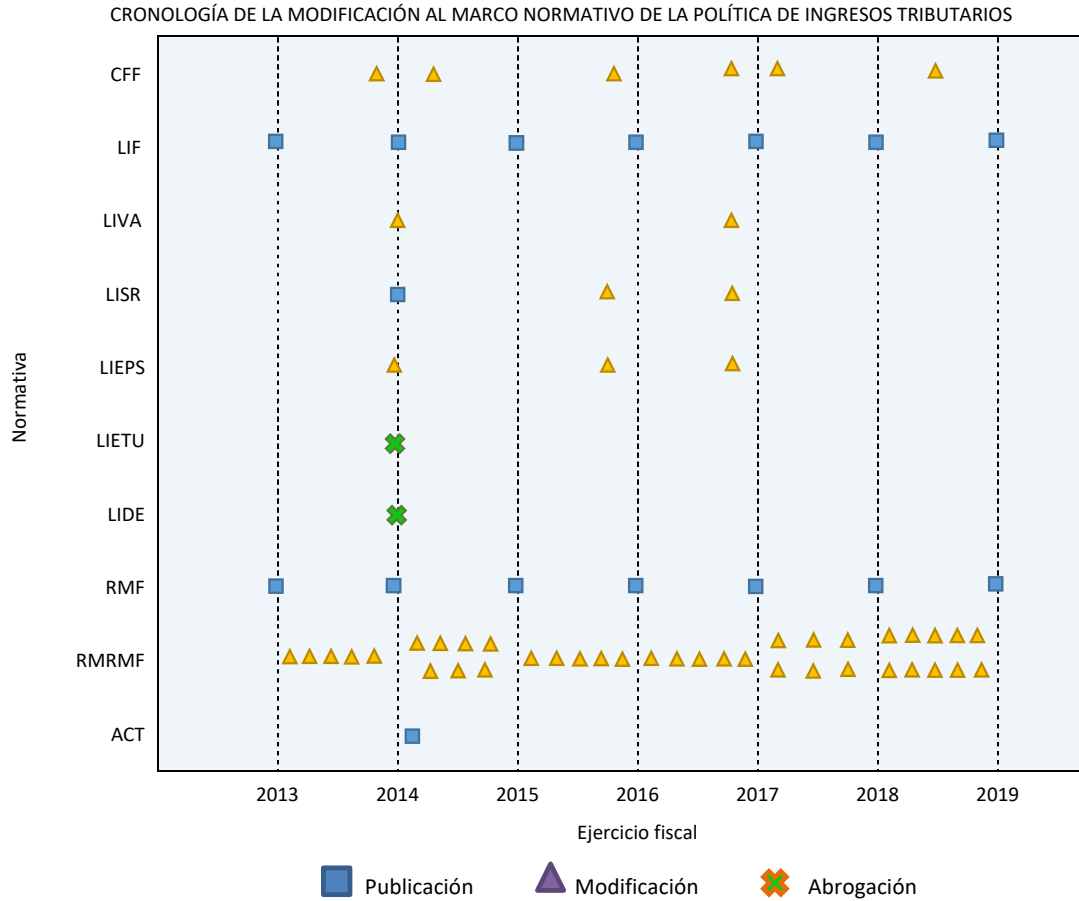
Sobre la explicación proporcionada por la SHCP y el SAT, la ASF considera que no desvirtúa el hecho de que se carece de alguna atribución para que la secretaría o el órgano desconcentrado tengan normado qué se debe hacer para combatir la elusión fiscal, por lo cual la observación se mantiene.

En relación con los principios constitucionales del artículo 31 de la Carta Magna, que a la letra señala que “son obligaciones de los mexicanos (...) contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, la ULT precisó que: “De acuerdo con las atribuciones de la ULT, los anteproyectos, proyectos, opiniones y consultas de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones de carácter fiscal, y demás documentos que emite, se elaboran con estricto apego a los principios constitucionales, ya que el análisis jurídico se realiza de conformidad con lo establecido en el marco jurídico aplicable”, por lo cual, las labores de la SHCP se realizan cuidando el cumplimiento de estos principios.

Derivado de esta situación, la ULT señaló que la evidencia de la atención de los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad se expresa mediante “Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que esa instancia del Poder Judicial es la única que puede determinar un fallo en materia de constitucionalidad”. Respecto de estas resoluciones, con la Reforma Hacendaria de 2014, a partir de ese año y hasta 2018, se generaron 248 tesis y jurisprudencias sobre el artículo 31, fracción IV, de la CPEUM. Al existir controversias sobre la constitucionalidad del actuar de la SHCP, los fallos a favor de esa secretaría consolidan la congruencia de su quehacer con la proporcionalidad y la equidad de los ingresos.

En el mismo sentido, la UPIT señaló que “el cumplimiento de dichos aspectos constitucionales se demuestra mediante el número de amparos de inconstitucionalidad interpuestos en contra de dichos principios” y en relación con la coordinación que tiene con la ULT, “en el diseño de la política tributaria se trabaja de forma conjunta con la Unidad de Legislación Tributaria al interior de la Subsecretaría de Ingresos, a fin de que las propuestas de modificación en materia impositiva cumplan con los principios constitucionales correspondientes”.

En cuanto al diseño normativo se constató que, en el periodo 2013-2018, se realizaron diversas modificaciones al marco normativo de la política de ingresos tributarios, principalmente en 2014, ya que como resultado de la Reforma Hacendaria y con el objetivo de construir un sistema hacendario más fuerte, progresivo y simple, se dispuso la ampliación de la base de contribuyentes de los principales impuestos con el fin de incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades básicas de la población, como se detalla en el esquema siguiente:



- | | | | |
|--------|--|--------|--|
| CFF: | Código Fiscal de la Federación | LIDE: | Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo |
| LIF: | Ley de Ingresos de la Federación | RMF: | Resolución Miscelánea Fiscal |
| LIVA: | Ley del Impuesto al Valor Agregado | RMRMF: | Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal |
| LISR: | Ley del Impuesto sobre la Renta | ACT: | Acuerdo de Certidumbre Tributaria |
| LIEPS: | Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios | | |
| LIETU: | Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única | | |

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los decretos de promulgación correspondientes.

Entre los cambios más importantes, se eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), así como el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) para sustituirlo por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) y se emitió una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013; estos cambios tuvieron el propósito de avanzar en la simplificación fiscal y con el Régimen de Incorporación Fiscal se estableció como una medida para fomentar la formalidad para las empresas y sus trabajadores.

Respecto de la RMF, el artículo 33, fracción I, inciso g), del CFF, establece que se debe “publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes; se podrán publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año”, por lo cual, en complemento, se publican las Resoluciones de Modificaciones a la RMF a lo largo de cada ejercicio fiscal para aclarar la aplicación de lo establecido en la RMF.

No obstante, es incierto el número de modificaciones, y en 2018 llegó a darse en 10 ocasiones, por lo que, aun contando con estos documentos para el esclarecimiento de la tributación, la variación en la periodicidad de sus publicaciones puede ocasionar incertidumbre en el contribuyente por la cantidad de modificaciones que se realizan en un año, las cuales podrían indicar una falta de claridad en la RMF inicial.

Sobre el particular, el SAT señaló que “cabe destacar que el citado artículo 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación dispone que se pueden publicar aisladamente aquellas disposiciones cuyos efectos se limitan a periodos inferiores a un año, ello en el entendido de que algunas publicaciones de Ley que no se realizan o inician sus efectos desde el principio del ejercicio fiscal, además de que pueden presentarse problemas operativos en sistemas que ameriten otorgar facilidades a los contribuyentes, en cuyo caso pueden emitirse reglas misceláneas que se incorporen a través de modificaciones a la Resolución anual, sin que sea necesario esperar hasta el final del ejercicio fiscal, con lo cual se evita ocasionar perjuicios a los contribuyentes para el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales. En conclusión, toda vez que a través de la Resolución Miscelánea Fiscal se otorgan facilidades a los contribuyentes las cuales se fijan por ejercicio fiscal, y dado que en transcurso del año fiscal pueden presentarse situaciones que ameriten otorgar facilidades adicionales a los contribuyentes, se estima que la Resolución Miscelánea Fiscal no ocasiona incertidumbre, sino que al contrario en todo momento se brinda certeza jurídica a los contribuyentes respecto de la aplicación de reglas, formatos, complementos de CFDI, herramientas, etc.”

Sobre este señalamiento, la ASF concuerda con el SAT en que la Resolución Miscelánea Fiscal no ocasiona incertidumbre, ya que se publica una vez al año, no obstante, el número de modificaciones a la RMF se considera demasiado alto, por lo cual convendría no abusar de este mecanismo, a fin de evitar incertidumbre en el contribuyente.

Con el análisis de los “Criterios no vinculativos de las disposiciones fiscales” de la RMF 2018 se identificó que entre las prácticas indebidas se encuentran las siguientes: remitir al cliente a una página de Internet para la entrega del CFDI; no realizar la retención del ISR cuando una institución del sistema financiero efectúe pagos por intereses; no aceptar como medio de pago el cheque, transferencias electrónicas o mediante tarjeta de crédito, de débito o de servicios por la prestación de servicios médicos, dentales, en materia de psicología, nutrición u hospitalarios; no pagar el ISR e IVA sobre la venta de membresías de tiempo compartido del contribuyente; calcular el gravamen a la tasa del 0.0%, por la venta de alimentos preparados para su consumo por las tiendas denominadas “de conveniencia” o de autoservicio; considerar exento del IEPS a los servicios que se ofrecen junto con el Internet, como es la el servicio de telefonía local, de larga distancia, de televisión restringida, de audio restringido y de radiocomunicación móvil especializada de flotillas. Sin embargo, se constató que algunas prácticas indebidas tienen su origen en la RMF del 2014 y se continúan refrendando, lo cual evidencia que su aplicación no es de carácter anual, por lo cual convendría, en esos casos, actualizar la ley correspondiente.

Cabe señalar que la SHCP y el SAT contaron con facultades para la formulación de iniciativas de modificación de la legislación tributaria; sin embargo, en 2018, la SHCP no realizó propuestas de adecuación al marco legal, debido al cumplimiento del Acuerdo de Certidumbre Tributaria. Este acuerdo, firmado el 27 de febrero de 2014 por las secretarías de estado,^{5/} la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Oficina de la Presidencia, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Comisión Nacional del Agua y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para dotar de certidumbre y estabilidad a la estructura tributaria y otorgar certeza a los agentes económicos en la toma de decisiones, facilitar el proceso de planeación de las empresas y permitir a los hogares programar adecuadamente sus adquisiciones y ahorro. Todo esto con el objetivo de fomentar la inversión y el crecimiento económico en el país.

En el Acuerdo Primero se estableció no proponer al H. Congreso de la Unión cambios en la estructura tributaria a partir de la firma del mismo y hasta el 30 de noviembre de 2018 y se comprometió a no proponer nuevos impuestos, no aumentar las tasas de los impuestos existentes y no reducir o eliminar los beneficios fiscales ni las exenciones existentes. Lo anterior implicó que no se propusieran ajustes a las tasas, tarifas y bases imponibles del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, así como a las aplicables al impuesto especial sobre producción y servicios, distintos a lo contemplado en la Reforma Hacendaria aprobada. En cumplimiento de lo anterior, la SHCP no emitió propuestas para modificar las leyes del IVA, del ISR y del IEPS en 2018.

Por lo anterior, se consideró necesaria una actualización normativa para mantener una tributación creciente, pues el comportamiento alcanzado de los ingresos muestra que a

^{5/} Con excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Educación Pública.

partir de 2013 la recaudación se incrementó anualmente como consecuencia de las medidas implementadas por la Reforma Hacendaria de 2013, pero se estancó alrededor de los 3,000,000.0 millones de pesos, a partir de 2016, como se detalla en el resultado núm. 2 Recaudación tributaria de Grandes Contribuyentes.

En hechos posteriores, la SHCP acreditó que, para el Paquete Económico 2020, el Congreso de la Unión aprobó diversas modificaciones al CFF, así como a las leyes del IVA, IEPS e ISR, orientadas principalmente a lo siguiente:

MODIFICACIONES A LA LEGISLACIÓN FISCAL CONTENIDAS EN EL PAQUETE ECONÓMICO 2020

Ordenamiento legal	Tema	Detalle
Ley del Impuesto al Valor Agregado.	A. Medidas para aumentar la recaudación tributaria y gravar la actividad económica de las nuevas tecnologías.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Economía Digital (Obligaciones de los residentes en el extranjero que proporcionen los servicios digitales). 2. Retención del IVA en subcontratación laboral. 3. Compensación. 4. Exención a las actividades que realizan las Instituciones Asistenciales. 5. Momento de causación en servicios gratuitos. 6. Declaración en importaciones ocasionales de bienes intangibles y servicios. 7. Momento de causador del IVA en importación de servicios prestados en México por residentes en el extranjero. 8. Entrega de rentas vencidas en juicios de arrendamiento inmobiliario.
	B. Medida de simplificación.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opción para no emitir la constancia de retención.
Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.	A. Medidas para aumentar la recaudación tributaria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tabacos labrados. 2. Bebidas Saborizadas. 3. Homologación de las cuotas al diezmilésimo en combustibles automotrices, combustibles fósiles y enajenación de gasolinas y diésel en territorio nacional.
Ley del Impuesto Sobre la Renta.	<ol style="list-style-type: none"> A. Plataformas Tecnológicas B. Requisitos para deducir pagos por subcontratación laboral. C. Disminución de la PTU en pagos provisionales de ISR. D. Pago de ISR por ingresos por arrendamiento. E. Incentivos a ejidos. F. Residentes en el extranjero con operaciones con empresas de albergue. G. Estímulos fiscales en la Ley de Impuesto sobre la Renta. H. Modificaciones en materia de tributación internacional. 	Se modifican diversas disposiciones de la LISR relacionadas con la incorporación de nuevos sujetos obligados, la modificación de tasas, así como cambios en los ingresos que provocan retención.
Código Fiscal de la Federación.	A. Regla General Antiabuso.	Esta regla busca combatir las planeaciones fiscales agresivas que únicamente generan la obtención de un beneficio fiscal, sin que exista una razón de negocios que justifique su realización.
	B. Plazos para la Implementación de los Procedimientos de Resolución de Controversias previstos en los Convenios para evitar la Doble Imposición.	Establecer que los plazos de caducidad y de prescripción no afectarán la implementación de los acuerdos alcanzados como resultado de los procedimientos de resolución de controversias previstos en los Convenios para Evitar la Doble Imposición.
	C. Revelación de Esquemas Reportables.	Conforme al régimen de revelación de esquemas reportables de México, previsto en el nuevo Título Sexto, se establece que el obligado principal a proporcionar información a la autoridad fiscal será el asesor fiscal. Como excepción, el contribuyente estará obligado a revelar, además, se establecen sanciones y la posibilidad de visitas domiciliarias por parte de las autoridades fiscales.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si bien, la SHCP informó sobre las modificaciones presentadas en el Paquete Económico 2020, no acreditó en qué medida estas modificaciones aumentarán la recaudación tributaria y el porcentaje de ingresos respecto del Producto Interno Bruto.

El diseño normativo fue congruente con la atención del problema público en la medida que se establece un marco normativo para la operación de la política de ingresos tributarios, mandando, de forma genérica, las acciones a seguir por la SHCP y el SAT para contar con una legislación fiscal que permita la recaudación y que combata la evasión fiscal. Sin embargo, el cumplimiento del Acuerdo de Certidumbre Tributaria generó que no se realizaran reformas a las leyes para adecuar las actividades económicas que regula, así como las tasas, tarifas y bases imponibles del ISR, IVA e IEPS.

En el diseño programático, la política de ingresos tributarios del periodo 2013-2018, de acuerdo con los documentos de la planeación de mediano plazo establecidos por el Ejecutivo Federal (PND), la SHCP (PRONAFIDE y CGPE), el SAT (Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria 2014-2018), buscó fortalecer los ingresos del sector público a un nivel de 11.6% del PIB; contar con un sistema hacendario que fuera simple, progresivo y que fomentara la formalidad; aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y modificar la legislación con base en lo establecido en la Reforma Hacendaria.

Se identificó que en el PRONAFIDE se estableció la meta de aumentar los ingresos tributarios como porcentaje del PIB en 2.4% y pasar del 9.2% en 2013 a 11.6% en 2018. Para determinar la relación de la actualización normativa con la recaudación en el periodo 2013-2018 se analizó el cumplimiento de la meta establecida y el comportamiento de la recaudación tributaria, como se muestra en el cuadro siguiente:

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 2013-2018
(Millones de pesos^{1/} y porcentajes)

Ingresos Tributarios	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA
Ingresos tributarios (% del PIB)	9.3	10.3	12.7	13.5	13.1	13.0	6.9
Programado en la LIF	2,040,643.1	2,155,173.4	2,344,102.5	2,706,514.3	2,884,553.2	2,957,469.9	7.7
Alcanzado	1,985,323.4	2,201,013.2	2,803,031.0	3,053,258.6	3,000,282.9	3,062,331.2	9.1
% de Cumplimiento	97.3	102.1	119.6	112.8	104.0	103.5	1.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la Ley de Ingresos de la Federación para cada uno de los años del periodo 2013-2018, el Informe de Avance y Resultados 2018 del PRONAFIDE y la proporcionada por el SAT.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.2713 para 2013, de 1.2175 para 2014, de 1.1845 para 2015, de 1.1241 para 2016, de 1.0530 para 2017 y de 1.0000 para 2018.

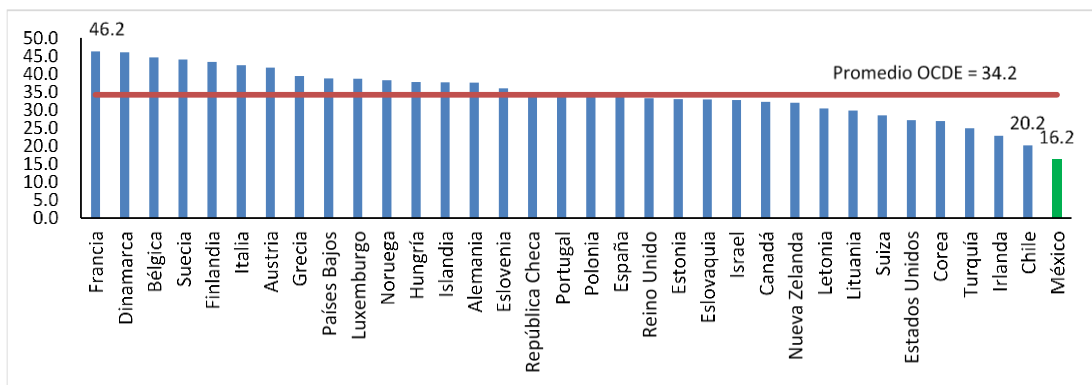
Con el análisis del comportamiento del indicador establecido en el PRONAFIDE, se determinó que los cambios legislativos contribuyeron a que dicha meta se alcanzara antes de lo previsto, ya que para 2015 el porcentaje fue de 12.7%. Sin embargo, en el periodo 2016-2018 los ingresos tributarios se estancaron alrededor del 13.0% del PIB, alcanzando su máximo histórico en 2016 (13.5% del PIB), para 2017 fue de 13.1% y para 2018 de 13.0%. Asimismo, se identificó que, de 2013 a 2018, los ingresos tributarios del Gobierno Federal

aumentaron en 9.1% en promedio anual, al pasar de 1,985,323.4 millones de pesos en 2013 a 3,062,331.2 millones de pesos en 2018, mismos que, a su vez, superaron la meta de la LIF de ese año en 3.5%, y en 2.1% al resultado del año previo, pero con una ligera reducción comparada con los montos recaudados entre 2015 y 2017 que oscilaron entre el 119.6% y el 104.0% respecto de lo previsto, lo cual evidencia que, de no tomar ninguna medida para fortalecer la política de ingresos, el Estado dispondrá de una cantidad de recursos cada vez menor para atender las necesidades de la población, toda vez que desde 2017 se observa una disminución.

Con el propósito de identificar si la tendencia señalada continuó en 2019, la ASF revisó el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del tercer trimestre de 2019, en el cual se reportó que los ingresos tributarios sumaron 2,445,466.0 millones de pesos, 68,087.0 millones de pesos abajo del programa, debido principalmente a la menor recaudación del 2.5% en el ISR y del 6.2% en el IVA, derivado de la menor actividad económica, así como por la existencia de un mayor saldo de devoluciones del IVA, provenientes de 2018, por 30,000.0 millones de pesos, lo que redujo la recaudación neta de este impuesto. Los datos anteriores muestran que, en efecto, sigue disminuyendo la recaudación.

En cuanto a las mejores prácticas, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la captación de recursos fiscales mediante impuestos es importante para asegurar el desarrollo económico de los países, ya que los impuestos constituyen una fuente sostenible de ingresos para los gobiernos, a diferencia de los ingresos no tributarios los cuales presentan volatilidad. En este sentido, la relación de los impuestos y el Producto Interno Bruto (PIB) muestra el recaudo tributario de los gobiernos para financiar la provisión de bienes y servicios públicos y la inversión en infraestructura. La OCDE presentó la relación de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de 2017, para 34 países, alcanzando México el último lugar al obtener una proporción del 16.2%, dicho indicador es 3.1 puntos porcentuales mayor que el 13.1% reportado en el indicador Ingresos Tributarios del PRONAFIDE, como se aprecia en el gráfico siguiente:

INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de la OCDE, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV#>, marzo de 2019.

Los ingresos tributarios recaudados por México como porcentaje del PIB quedaron por debajo en 4.0 puntos porcentuales respecto de los recabados por Chile (20.2%), el cual quedó en el lugar 33 de los países analizados; en 18.0% respecto del promedio de la OCDE (34.2%) y en 30.0% en relación con lo obtenido por Francia (46.2%), país que alcanzó la mayor cifra de recaudación respecto al PIB.

De 2013 a 2017, los ingresos tributarios como proporción del PIB para los países miembros de la OCDE han aumentado en 0.6% en promedio anual, al pasar de representar un 33.4% del PIB en 2013 a un 34.2% en 2017; no obstante, México presentó un incremento del 5.0% en la proporción de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB, al pasar de representar un 13.3% del PIB en 2013 a un 16.2% en 2017, dicha cifra representó el mayor incremento entre los países analizados; sin embargo, el incremento se observó hasta 2016 y para 2017 comenzó a disminuir el porcentaje de ingreso como proporción del PIB, por lo cual México continúa con la cifra más baja del porcentaje de ingresos tributarios en relación con el PIB en cada uno de los años del periodo analizado.

En hechos posteriores, respecto de la brecha que existe entre los países miembros de la OCDE y México, la SHCP informó que “las metas de recaudación de mediano plazo estarán contenidas en el programa sectorial de la secretaría y el PRONAFIDE 2019-2024, el cual se encuentra en proceso de elaboración (...) [en el cual] se establecerán los objetivos, estrategias y acciones del Gobierno Federal en materia hacendaria y de financiamiento para garantizar la disponibilidad de recursos fiscales y financieros para el desarrollo”. Por esto, es necesario esperar la publicación del documento señalado para conocer la meta que mejore la posición de México en la recaudación respecto de los países de la OCDE.

En 2019, el Banco Mundial presentó el indicador “Paying Taxes”, el cual analiza los sistemas tributarios de 190 países de todo el mundo con información de 2018, del estudio realizado por el Banco Mundial se desprende que el sistema tributario mexicano ocupa el lugar 120 de los 190 sistemas fiscales analizados. Al respecto, la SHCP informó que, en 2020, trabaja para diseñar medidas y estrategias para hacer más simple el llenado de las declaraciones y el pago de impuestos, mediante herramientas tecnológicas y digitales; además de que se cuenta con el Programa Anual de Mejora Continua del SAT, el cual establece y da seguimiento a la meta de disminuir el tiempo de cumplimiento de obligaciones por parte de los contribuyentes; sin embargo, no acreditó las medidas que reducirán el tiempo que se requiere para cumplir con las obligaciones fiscales.

Estos resultados evidencian que si bien la SHCP, con la Reforma Hacendaria de 2013, facilitó el marco normativo del sistema impositivo, al eliminar leyes y emitir las Resoluciones de Miscelánea Fiscal, en México aún se requieren 240 horas, 10.7 veces más tiempo para pagar impuestos que en el primer lugar del estudio; casi el doble que Canadá y Estados Unidos, ese tiempo equivale a 30 días hábiles, considerando jornadas de 8 horas, y logró incrementar la recaudación hasta 2016, por lo que es necesario analizar el sistema fiscal mexicano, a fin de incrementar la recaudación impositiva, ya que como resultado del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, prácticamente se congelaron las disposiciones

tributarias, aun cuando se han registrado cambios tecnológicos que han modificado la forma de producción y no se están gravando, como las actividades digitales.

2018-0-06100-07-0045-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice un diagnóstico en el que analice la pertinencia de realizar modificaciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria para otorgarle facultades al Servicio de Administración Tributaria para combatir la elusión fiscal, toda vez que en el artículo 7º, fracción XIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria se establece la definición de la Política de Administración Tributaria en la que se dice que el combate a la evasión y elusión forman parte de dicha política, pero en ningún artículo se precisa qué se debe hacer para esto, lo cual evidencia que carece de facultades en este sentido, y repercute en disminuciones de los ingresos tributarios que permitan atender las necesidades de la población, especialmente la de menores ingresos y, a partir de los resultados obtenidos, promueva las modificaciones normativas correspondientes, a fin de que el SAT cuente con facultades para el combate a la elusión fiscal, en los términos establecidos en los artículos 42, fracción I, y 50, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

2018-0-06100-07-0045-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria, analice el incremento del monto de la recaudación tributaria y el porcentaje de ingresos respecto del Producto Interno Bruto que se obtendrá con las modificaciones a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicadas el 9 de diciembre de 2019, para determinar si se reduce la brecha con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o se requieren modificaciones adicionales, a fin de que el Estado disponga de los recursos necesarios que le permitan atender las necesidades de la población, particularmente la de menores ingresos, en los términos establecidos en los artículos 42, fracción I, y 50, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

2018-0-06100-07-0045-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca metas de recaudación en la programación de mediano plazo que permitan reducir la brecha con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para incrementar la recaudación como proporción del Producto Interno Bruto conforme a las mejores prácticas internacionales, a fin de ubicarse en una mejor posición de la OCDE en esta medición y que el Estado disponga de los recursos necesarios que le permitan atender las necesidades de la población, particularmente la de menores ingresos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

2018-0-06100-07-0045-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Servicio de Administración Tributaria, analice la pertinencia de diseñar e implementar una estrategia o de actualizar sus procedimientos para reducir el número de horas que requieren los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y que éste sea un elemento que permita simplificar e incentivar el pago de las contribuciones, a fin de que el Estado disponga de los recursos necesarios que le permitan atender las necesidades de la población, particularmente la de menores ingresos, se logre una mejor posición en el indicador "Paying Taxes" y se apliquen mejores prácticas que faciliten la forma de hacer negocios en México, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

2018-5-06E00-07-0045-07-001 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria evalúe la pertinencia de modificar el Reglamento Interior de Servicio de Administración Tributaria, en lo referente a la clasificación de los Grandes Contribuyentes, a fin de que sólo se consideren como tales, aquellos que tengan un mayor índice de productividad recaudatoria para eficientar la programación y fiscalización del sector, así como la presencia fiscal de la entidad y que la Administración General de Grandes Contribuyentes se pueda concentrar en el seguimiento de los sujetos cuyos ingresos, operaciones y planeaciones son de mayor relevancia en la aportación de la recaudación nacional, en términos de los establecido en el artículo 28, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

2. *Recaudación tributaria de Grandes Contribuyentes*

Con el análisis de la base de datos de los impuestos cobrados a los Grandes Contribuyentes proporcionada por el SAT, la ASF determinó que los ingresos tributarios por el concepto de Grandes Contribuyentes fueron de 1,386,686.7 millones de pesos, lo cual representó el 45.3% de los ingresos tributarios (3,062,331.2 millones de pesos) recaudados por el SAT y el 35.8% de los 3,871,626.8 millones de pesos ingresados por el Gobierno Federal.

Del total de impuestos cobrados a los Grandes Contribuyentes, el 58.8% (815,017.9 millones de pesos) correspondió al pago de ISR; el 28.2% (390,802.2 millones de pesos), del IVA; el 9.2% (127,517.1 millones de pesos), del IEPS; el 2.5% (35,184.1 millones de pesos), de los impuestos al comercio exterior, y el 1.3% (18,165.4 millones de pesos) al cobro del impuesto a Automóviles Nuevos, Accesorios y otros impuestos.

Con la revisión de las bases de datos mensuales de 2018 de los Grandes Contribuyentes la ASF identificó que en ese año se registraron 46,514 Grandes Contribuyentes activos al menos una vez en el año, 3,431 contribuyentes más que los registrados por el SAT en el Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018. Lo anterior, se explica porque el SAT aplica una metodología para elaborar dicho informe con base en el padrón más

vigente con el que cuenta. Del total identificado por la ASF, se precisó que 10,875 fueron personas morales y 35,639 fueron personas físicas.

Con el propósito de identificar la recaudación de los ingresos por cada contribuyente, se solicitó al SAT que proporcionara la base de datos con los pagos realizados por contribuyente y por impuesto. La entidad fiscalizada proporcionó una nueva base de datos con el registro de 7,345 personas morales de Grandes Contribuyentes, cifra que difiere en 3,530 personas morales de los 10,875 identificados por la ASF, debido, a las causas que se señalan en el cuadro siguiente:

CAUSAS DE LAS DIFERENCIAS EN EL REGISTRO DE GRANDES CONTRIBUYENTES, 2018
(contribuyentes y porcentajes)

Causas	Número
No están en el padrón de diciembre por cambios en los montos derivados de la declaración anual, dejan de pertenecer al régimen de grupo de sociedades, ya no cumple con la permanencia establecida en el RISAT, procesos de depuración, cancelación, fusión del RFC, cambio de nombre o RFC, por lo que ya se identifica con otro.	1,777
No reportaron recaudación en 2018; ^{1/}	1,560
Carecieron de registro de segmento o actividad económica	111
Contribuyentes que sí se consideraron para la recaudación	74
Empresas de PEMEX, las cuales son reportadas por la SHCP en los informes de manera separada	7
Gran Contribuyente de PEMEX residente en el extranjero	1
Total	3,530

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

^{1/} Entre las causas por las cuales los contribuyentes pueden no presentar recaudación se encuentran la posibilidad de amortizar pérdidas fiscales de ejercicios anteriores y con ellos disminuir en su totalidad el pago del impuesto, el uso de la figura de la compensación, que sus deducciones sean iguales o superiores a sus ingresos acumulables, que se encuentre en un periodo pre operativo, y por la aplicación de estímulos fiscales o devoluciones de saldos a favor a que tengan derecho los contribuyentes.

Sin embargo, con la revisión de las bases de datos remitidas previamente por el SAT, se identificó que las 74 empresas que se indicó que sí están en los registros proporcionados y no se localizaron presentaron recaudación por concepto de ingresos no tributarios; entre las 1,560 empresas que no reportaron recaudación se encuentran algunas de los sectores bancario, hotelero, construcción y telefonía; y las 111 empresas que carecieron de registro de segmento evidencian que su registro presenta deficiencias, ya que está incompleto, lo cual resta transparencia y puede afectar la rendición de cuentas. La observación sobre las diferencias señaladas fue realizada en el resultado núm. 9 Control Interno.

Sobre las 111 empresas carentes de registro, el SAT señaló que 69 contribuyentes tenían un estatus de cancelado o suspendido, y de los 42 restantes que tuvieron el estatus de activo remitió al 2020 la actividad económica y el sector correspondientes; sin embargo, no acreditó la implementación de mecanismos para evitar la omisión de esta información en la base de datos de ejercicios posteriores, por lo cual la observación se mantiene.

Como resultado del análisis de los 7,345 registros proporcionados por el SAT, se identificó que el monto total se corresponde con los 1,386,686.7 millones de pesos informado como recaudado por impuestos de Grandes Contribuyentes. Estos registros evidencian que el 45.3% de los ingresos tributarios, 3,062,331.2 millones de pesos, recae en 7,345 (17.0%) Grandes Contribuyentes y no en los 43,083 que se reportaron en Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018. De acuerdo con el SAT, lo anterior se explica porque en el artículo 107, fracción I, inciso b, subinciso II, numeral 9, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que la Secretaría deberá incluir en el informe de recaudación neta un reporte de Grandes Contribuyentes, agrupados por cantidades en los siguientes rubros: empresas con ingresos acumulables en el monto que señalan las leyes, sector financiero, sector gobierno, empresas residentes en el extranjero y otros. Las empresas del sector privado, además, deberán estar identificadas por el sector industrial, primario y/o de servicios al que pertenezca. En este sentido, la ley no obliga a reportar las cifras de personas físicas, al sólo referir información de empresas.

En cuanto a las 35,639 personas físicas, 34,376 (96.5%) carecieron de registro de pago en 2018, porque al ser personas físicas extranjeras, de acuerdo con el SAT, se presume que ya no se encuentran en el país y no realizaron el trámite de suspensión ante la autoridad fiscal. De los restantes 1,263 que sí pagaron en ese año, 1,003 se ubican en el padrón de diciembre de 2018 y 260 en alguno de los padrones del mismo año. Cabe señalar que 50 contribuyentes de ese total aportaron 51.6 millones de pesos, el 91.5% de los 56.4 millones de pesos recaudados; el resto de las personas físicas, 1,213, tuvieron una recaudación promedio de 6.2 miles de pesos, lo que demuestra demasiada dispersión en los pagos, por lo que el SAT considera su recaudación no significativa para efectos de los Grandes Contribuyentes.

Al respecto, la cifra consignada en el Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018 sobre la recaudación de los Grandes Contribuyentes es inexacta, ya que se omitió informar sobre 56.4 millones de pesos del monto de recursos de los ingresos tributarios de éstos, toda vez que, por la naturaleza de su clasificación, no debieron ser reportados en los montos de los otros contribuyentes, lo cual resta transparencia y puede afectar la rendición de cuentas.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para la incorporación de la recaudación de las personas físicas clasificadas como Grandes Contribuyentes en los siguientes Informes Tributarios y de Gestión para 2020, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, la ASF considera que el SAT debe analizar la pertinencia de proponer una modificación a la definición del concepto de Grandes Contribuyentes establecida en el artículo 28, apartado B, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, a fin de homologar el criterio que se utiliza para la generación de información que se reporta, situación que fue observada en el resultado núm. 1 Diseño de la Política de Ingresos Tributarios.

Si bien el monto de este tipo de contribuyentes aumentó en 2.8% en promedio anual, con la revisión del cobro efectuado a cada uno de los Grandes Contribuyentes se evidenció que 1,386,686.7 millones de pesos, el 45.3% de los ingresos tributarios (3,062,331.2 millones de pesos), recae en 7,345 (17.0%) Grandes Contribuyentes y no en 43,083 que se reportaron en el Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018, de los cuales 902 Grandes Contribuyentes- tuvieron saldo de cero pesos o a favor equivalente a 156,734.3 millones de pesos, debido a que, de conformidad con la legislación aplicable y vigente, los montos pagados bajo los diferentes impuestos fueron compensados mediante devoluciones, compensaciones en otros impuestos cobrados en ese año y gastos fiscales.^{2/}

De 2013 a 2018, los ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes aumentaron 2.8% en promedio anual, al pasar de representar 1,206,748.8 millones de pesos en 2013 a recaudar 1,386,686.7 millones de pesos en 2018, como se muestra en el cuadro siguiente:

INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GRANDES CONTRIBUYENTES POR TIPO DE IMPUESTO, 2013-2018
(Millones de pesos,^{1/} y porcentajes)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA
Grandes Contribuyentes	1,206,748.8	1,199,530.4	1,467,047.9	1,733,278.0	1,198,272.5	1,386,686.7	2.8
ISR	719,339.6	694,994.8	914,956.5	765,325.5	756,116.8	815,017.9	2.5
IVA	302,055.0	372,067.4	392,852.7	473,270.0	304,414.1	390,802.2	5.3
IEPS	89,254.2	123,521.7	128,194.3	459,478.3	103,224.0	127,517.1	7.4
ICE	21,125.3	23,263.4	29,431.0	28,823.4	27,540.3	35,184.1	10.7
Otros impuestos ^{2/}	74,974.7	(14,316.9)	1,613.4	6,380.8	6,977.3	18,165.4	(24.7)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la Ley de Ingresos de la Federación y la proporcionada por el SAT.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.2713 para 2013, de 1.2175 para 2014, de 1.1845 para 2015, de 1.1241 para 2016, de 1.0530 para 2017 y de 1.0000 para 2018.

^{2/} Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago y Accesorios.

El incremento en los ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes se debió a que en el periodo los recursos recaudados por cuatro de las cinco categorías de impuestos aumentaron en promedio anual, toda vez que los montos por concepto de ISR crecieron 2.5%, de IVA aumentaron en 5.3%, de IEPS crecieron en 7.4% y al comercio exterior en 10.7%; en cambio, los de otros impuestos disminuyeron en 24.7% en promedio anual.

El SAT señaló que, en el periodo 2013-2018, para incrementar la recaudación, en general, implementó acciones como la obligatoriedad de las facturas electrónicas, el mecanismo electrónico del buzón tributario, la puesta en marcha de los servicios “Mi Contabilidad” y “Mis Cuentas” y las declaraciones prellenadas y, para el caso de los Grandes Contribuyentes,

^{2/} Los 902 Grandes Contribuyentes tienen actividades relacionadas con la manufactura de automóviles, la producción de lácteos, la elaboración de productos de belleza y de limpieza, la producción de bebidas alcohólicas, la fabricación de electrodomésticos, gimnasios, aerolíneas, tiendas minoristas, servicios de telecomunicaciones, al sector hotelero y al sector financiero, entre otros.

en 2018, acreditó que requirió y persuadió el cumplimiento de obligaciones en materia de presentación de declaraciones, tales como entrevistas de vigilancia profunda, envío de correos electrónicos, requerimientos, cartas invitación, llamadas, SMS y el uso del buzón tributario, lo cual representó una recaudación asociada de 15,237.3 millones de pesos.

Se identificó que los incrementos recaudatorios de 2013 a 2018 tienen como origen que en enero de 2014 se aprobó la Reforma Hacendaria, la cual realizó modificaciones a los pagos de impuestos: en relación con el IVA, se estableció una tasa del 16.0% en alimentos procesados para mascotas y goma de mascar, y la homologación de este impuesto en las fronteras del 11.0% al 16.0%; un aumento del pago de ISR; en el IEPS, se creó un impuesto de 8.0% a los alimentos “chatarra”, a los refrescos y a las bebidas azucaradas; una redistribución de los ingresos por los derechos de minas; la implementación del gravamen a la turbosina y a las empresas usuarias del espectro radioeléctrico; se aprobó un aumento mensual al precio de las gasolinas, y se estableció un impuesto de 10.0% a ganancias en la Bolsa. Además, a partir de ese año, se volvió obligatoria la emisión de factura electrónica.

La disminución del 24.7% en promedio anual por parte de los Otros Impuestos tiene como origen la eliminación del IETU y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, así como la desaparición del Régimen de Pequeños Contribuyentes, modificaciones aprobadas con la Reforma Hacendaria de 2014.

En relación con las acciones que el SAT realizó específicamente para los Grandes Contribuyentes, se identificó que la recaudación por actos de fiscalización, juicios fiscales y recuperación de la cartera de créditos fiscales disminuyó en 9.8% en promedio anual en el periodo, como se muestra en la tabla siguiente:

PARTICIPACIÓN DE LA RECAUDACIÓN SECUNDARIA EN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
DE LOS GRANDES CONTRIBUYENTES, 2013-2018
(Millones de pesos, ^{1/} y porcentajes)

Recaudación de Grandes Contribuyentes	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA
Ingresos Tributarios	1,206,748.8	1,199,530.4	1,467,047.9	1,733,278.0	1,198,272.5	1,386,686.7	2.8
Recaudación Secundaria	185,562.9	148,266.9	98,443.4	134,612.0	100,956.2	128,078.2	(7.1)
Cartera de Crédito	41,846.3	12,675.2	15,268.8	23,284.9	17,319.6	36,389.1	(2.8)
Actos de Fiscalización	102,794.6	96,511.8	73,610.2	92,638.8	70,200.3	84,387.3	(3.9)
Juicios Fiscales	40,922.0	39,079.9	9,564.4	18,688.3	13,436.3	7,301.8	(29.1)
% Participación ^{2/}	15.4	12.4	6.7	7.8	8.4	9.2	(9.8)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información de la Ley de Ingresos de la Federación y la proporcionada por el SAT.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.2713 para 2013, de 1.2175 para 2014, de 1.1845 para 2015, de 1.1241 para 2016, de 1.0530 para 2017 y de 1.0000 para 2018.

^{2/} Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.

El decrecimiento tanto del monto como del porcentaje de participación de la recaudación por las acciones implementadas por el SAT para los procesos de recuperación de la cartera de créditos fiscales, actos de fiscalización y juicios fiscales ganados a los Grandes Contribuyentes se debió al beneficio de condonación de créditos fiscales contenido en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2013, publicada el 17 de diciembre de 2012,

por lo que se tuvo un comportamiento atípico o irregular en dichos conceptos, ya que, con la disposición señalada para que procediera una condonación, era necesario que los casos con procedimientos de impugnación hubieran concluido mediante resolución firme, o bien, la solicitud de condonación se acompañara con la solicitud de desistimiento a dichos medios de defensa ante las autoridades competentes, como se detalla en los resultados núm. 4 “Créditos fiscales de Grandes Contribuyentes”, núm. 5 “Juicios fiscales contra Grandes Contribuyentes” y núm. 6 “Actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes” del presente informe.

En 2018, el SAT publicó el estudio titulado “Evasión Global 2017”^{8/} en el cual se realizó la estimación de la evasión por medio de la metodología del potencial teórico, la cual consiste en comparar el impuesto potencial contra el impuesto recaudado por la autoridad fiscal, con datos provenientes principalmente de información oficial de acceso público, como lo son el Sistema de Cuentas Nacionales, los Censos Económicos y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, entre otras.

La ASF utilizó la información de los años 2005 a 2016, calculados en el estudio, y replicó el modelo para estimar tanto la recaudación potencial como el monto de la evasión para los años 2017 y 2018, obteniendo los siguientes resultados:

^{8/} De acuerdo con el artículo 29 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal en el país, el SAT deberá publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal, con la participación de instituciones académicas de prestigio en el país.

RECAUDACIÓN POTENCIAL CONTRA RECAUDACIÓN REAL, 2013-2018

(Millones de pesos ^{1/} y porcentajes)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMCA
Total de los Impuestos							
Potencial	2,772,825.3	3,005,360.3	3,125,575.7	3,185,259.8	3,263,060.6	3,360,697.0	3.9
Recaudado	1,960,617.3	2,153,156.1	2,454,294.4	2,644,219.1	2,658,896.1	2,741,074.9	6.9
Evasión	812,208.0	852,204.2	671,281.3	541,040.7	604,164.5	619,622.1	(5.3)
% de Evasión	29.3	28.4	21.5	17.0	18.5	18.4	(8.9)
ISR							
Potencial	1,545,707.7	1,676,865.1	1,718,621.8	1,729,050.3	1,795,951.2	1,844,469.2	3.6
Recaudado	1,152,864.8	1,201,187.3	1,466,524.2	1,604,001.0	1,652,399.2	1,664,949.1	7.6
Evasión	392,842.9	475,677.8	252,097.6	125,049.3	143,552.0	179,520.1	(14.5)
% de Evasión	25.4	28.4	14.7	7.2	8.0	9.7	(17.5)
IVA							
Potencial	1,107,958.7	1,168,822.9	1,242,427.7	1,291,665.4	1,284,473.2	1,318,250.4	3.5
Recaudado	707,863.4	812,176.1	837,694.2	889,948.6	859,289.2	922,237.1	5.4
Evasión	400,095.3	356,646.8	404,733.5	401,716.8	425,184.0	396,013.3	(0.2)
% de Evasión	36.1	30.5	32.6	31.1	33.1	30.0	(3.6)
IEPS No Petrolero							
Potencial	119,158.9	159,672.3	164,526.2	164,544.1	182,636.2	197,977.4	10.7
Recaudado	99,889.1	139,792.7	150,076.0	150,269.5	147,207.7	153,888.7	9.0
Evasión	19,269.8	19,879.6	14,450.2	14,274.6	35,428.5	44,088.7	18.0
% de Evasión	16.2	12.5	8.8	8.7	19.4	22.3	6.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información del estudio "Evasión Global 2017" y con información proporcionada por el SAT.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2018 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.2713 para 2013, de 1.2175 para 2014, de 1.1845 para 2015, de 1.1241 para 2016, de 1.0530 para 2017 y de 1.0000 para 2018.

Impuesto potencial La estimación de los Impuestos Potenciales se basa en información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, Censos Económicos, la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera y la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera provenientes del INEGI.

Impuesto recaudado Los Impuestos Recaudados se basan en información de la Cuenta Pública de cada uno de los años del periodo 2013-2018.

Evasión = *Impuesto Potencial* – *Impuesto Recaudado*

% de Evasión = $\left(\frac{\text{Impuesto Potencial} - \text{Impuesto Recaudado}}{\text{Impuesto Potencial}} \right) \times 100$

Bajo el supuesto de que las condiciones establecidas en el estudio realizado continuaron, la ASF identificó que, de 2013 a 2018, los niveles de evasión por el cobro del ISR, IVA e IEPS no petroleros disminuyeron 5.3% en promedio anual en relación con el monto evadido, al pasar de representar una pérdida de recursos por 812,208.0 millones de pesos en 2013 a 619,622.1 millones de pesos en 2018; dicha disminución también significó un decrecimiento del 8.9% en promedio anual en el porcentaje que representaron los montos evadidos, ya que éstos pasaron de significar el 29.3% de la recaudación potencial de 2013 a representar el 18.4% en 2018.

Sobre el particular, la ASF considera que si bien se ha reducido la brecha entre la recaudación potencial y lo recaudado, hace falta fortalecer las estrategias del SAT que permitan reducir la evasión al mínimo posible, ya que, aun cuando mejoró sus sistemas informáticos de análisis y se han programado auditorías fiscales con mayor rentabilidad de la fiscalización, la auditoría estimó que aún se dejan de recaudar cerca de 620 mil millones de pesos, principalmente por concepto de IVA e ISR, lo cual representa casi la quinta parte de lo recaudado en 2018.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2018-5-06E00-07-0045-07-001

Resultado 9 - Acción 2018-5-06E00-07-0045-07-005

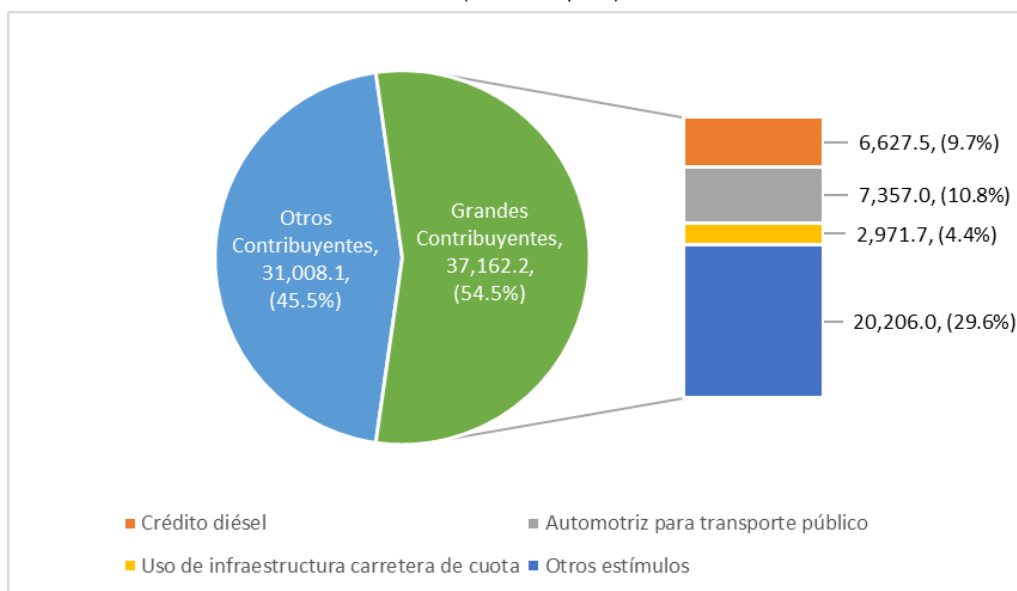
3. *Estímulos fiscales a Grandes Contribuyentes*

El presente resultado se enfocó en el análisis de los Estímulos Fiscales, debido a que dichos beneficios fiscales impactan a la recaudación de la mayoría de los impuestos establecidos en la LIF y la revisión de los restantes Gastos Fiscales se llevó a cabo en la auditoría núm. 1725-GB “Diseño de la Política de Ingresos: Presupuesto de Gastos Fiscales”.

Se entiende por estímulo fiscal la medida de carácter tributario por medio de la cual los contribuyentes o un grupo de éstos obtienen un beneficio que busca promover una conducta o una actividad; estos incentivos tienen su origen en el artículo 16, apartado A, de la Ley de Ingresos de la Federación; en Decretos Presidenciales, o bien, en el Título VII “De los Estímulos Fiscales” de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; sin embargo, estos documentos no precisan que los estímulos se apliquen según el tamaño del contribuyente, por lo cual el análisis partió de la planeación general y se verificó qué sucedió con los Grandes Contribuyentes.

Con el análisis de la base de datos de los montos de los estímulos fiscales aplicados por los Grandes Contribuyentes, proporcionada por el SAT, la ASF identificó que, en 2018, el monto de los estímulos fiscales aplicados a esta categoría fue de 37,162.2 millones de pesos, lo que representó el 54.5% de los 68,170.3 millones de pesos no recaudados por este beneficio fiscal, y el 2.7% de los 1,386,686.7 millones de pesos recaudados por el cobro de impuestos a este tipo de contribuyentes en ese año, como se muestra en la gráfica siguiente:

MONTO OTORGADO DE LOS ESTÍMULOS FISCALES POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE, 2018
(Millones de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

Otros: La base de datos no especifica cada concepto aunque pudiera referirse a alguno de los siguientes: estímulo para maquinaria en general; acreditamiento por enajenación de tractocamiones nuevos o usados; acreditamiento de sorteos; acreditamiento por producción teatral nacional; acreditamiento de combustibles fósiles; acreditamiento del estímulo por enajenación de gasolinas y diésel en franja fronteriza; acreditamiento del sector de autotransporte federal de carga y de pasajeros; acreditamiento por producción cinematográfica; acreditamiento por contraprestaciones de instituciones financieras; acreditamiento por adquisición de tractocamiones nuevos; acreditamiento de minerales y sustancias; acreditamiento del estímulo a Personas Morales y fideicomisos autorizados para recibir donativos; y acreditamiento por adquisición o importación de gas natural.

Del total de estímulos fiscales aplicados por los Grandes Contribuyentes, el 10.8% (7,357.0 millones de pesos) correspondió al beneficio fiscal automotriz para transporte público; el 9.7% (6,627.5 millones de pesos), para el estímulo al crédito diésel; el 4.4% (2,971.7 millones de pesos), por el uso de infraestructura carretera de cuota; y el 29.6% (20,206.0 millones de pesos), a los estímulos fiscales restantes.^{9/}

Dichos montos representaron una participación de los Grandes Contribuyentes del 76.0% respecto de los 8,721.6 millones de pesos de los estímulos al crédito diésel; del 33.7% de los 21,840.3 millones de pesos por el beneficio automotriz para transporte público; del 30.4% de los 9,767.7 millones de pesos por el uso de la infraestructura carretera de cuota, y del 72.6% de los 27,840.7 millones de pesos por el otorgamiento de los otros estímulos fiscales restantes.

Con la revisión de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, los Decretos Presidenciales que dieron origen a estímulos fiscales en 2018 y la Ley del Impuesto

^{9/} Los Grandes Contribuyentes hacen efectivos los estímulos fiscales deduciéndolos en sus declaraciones de impuestos.

Sobre la Renta, se determinó que en dichos documentos se establecen los requisitos, condiciones de otorgamiento, contribuyentes que tienen acceso y criterios para la aplicación de los estímulos fiscales en el cobro de los diferentes impuestos; sin embargo, no se identificó el propósito u objetivo que tuvieron los estímulos fiscales otorgados en ese año, por lo cual la ASF considera necesaria la realización de evaluaciones a estos beneficios fiscales, a fin de determinar su impacto en la materialización o la promoción de actividades económicas.

Con la revisión de la base de datos de los estímulos fiscales aplicados a los Grandes Contribuyentes, proporcionada por el SAT, la ASF identificó que, en 2018, el monto de los estímulos fiscales de los Grandes Contribuyentes fue producto de los beneficios fiscales utilizados por el 7.5% (549) de los 7,345 Grandes Contribuyentes que pagaron impuestos, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

GRANDES CONTRIBUYENTES POR MONTO DE ESTÍMULOS FISCALES, 2018
(Millones de pesos, contribuyentes y porcentajes)

Monto de los Estímulos Fiscales	Grandes Contribuyentes	% Participación ^{1/}	% Acumulado
Total	549	100.0	100.0
De 0 a 0.9 millones de pesos	99	18.0	18.0
De 1.0 a 9.9 millones de pesos	208	37.9	55.9
De 10.0 a 24.9 millones de pesos	89	16.2	72.1
De 25.0 a 49.9 millones de pesos	42	7.7	79.8
De 50.0 a 99.9 millones de pesos	45	8.2	88.0
De 100.0 a 499.9 millones de pesos	55	10.0	98.0
De 500.0 a 999.9 millones de pesos	6	1.1	99.1
Más de 1,000.0 millones de pesos	5	0.9	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

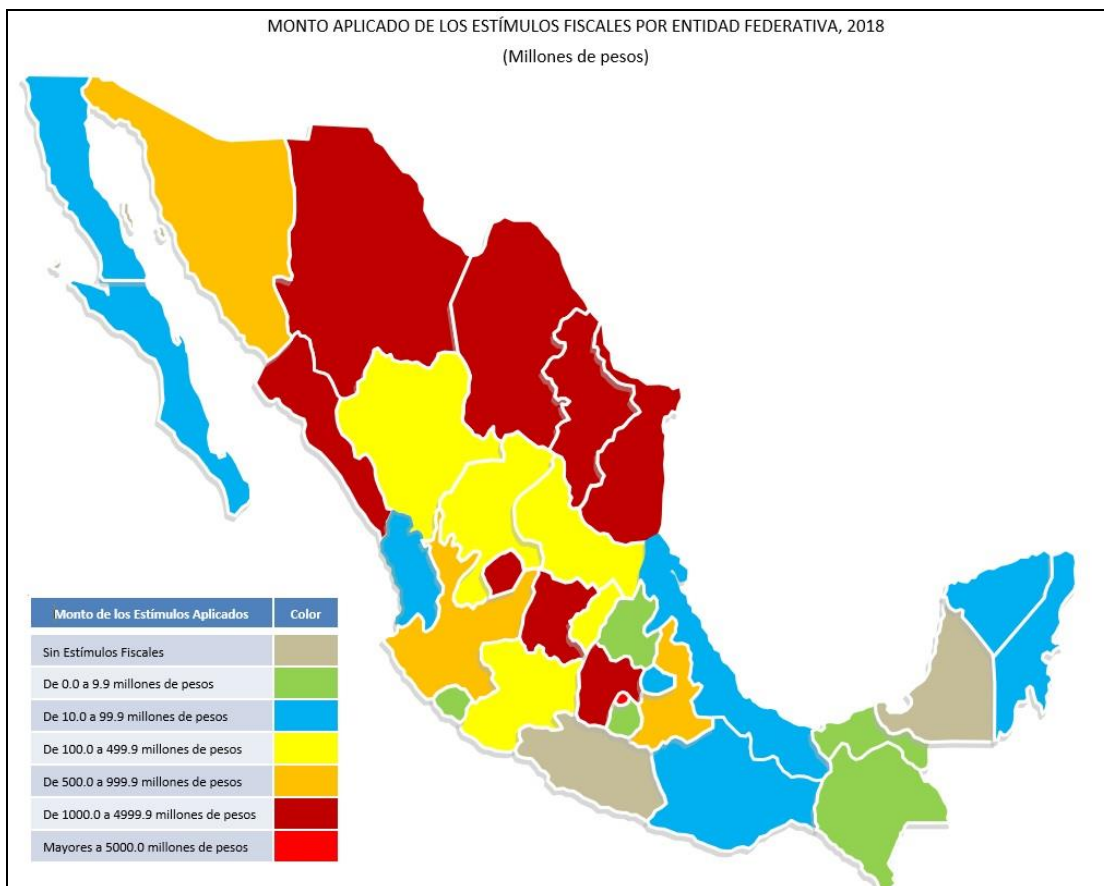
^{1/} Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.

De los 549 Grandes Contribuyentes que acreditaron los estímulos fiscales en 2018, la ASF identificó que el 72.1% (396 Grandes Contribuyentes) aplicó los beneficios fiscales por un monto menor a 25.0 millones de pesos, mientras que el 2.0% (11 Grandes Contribuyentes) lo hizo por montos mayores a 500.0 millones de pesos.

También, con la revisión de la base de datos proporcionada por el SAT, se verificó que el monto promedio de los estímulos fiscales fue de 67.7 millones de pesos, siendo 3 pesos el beneficio fiscal mínimo otorgado y 3,555.6 millones de pesos el monto máximo otorgado.

Asimismo, la ASF identificó que los estímulos fiscales se entregan sin una estrategia clara que permita identificar el efecto que se busca en los sectores o actividades económicas a quienes van dirigidos, ya que se determinó que el 7.5% (549) de los 7,345 Grandes Contribuyentes que pagaron impuestos utilizaron este tipo de gasto fiscal, el 2.0% (11 Grandes Contribuyentes) obtuvo estímulos por montos mayores a 500.0 millones de pesos,

más de dos quintas partes de los 1,250 millones de pesos que debieron tener como ingreso mínimo para formar parte de dicha categoría; se utilizaron por empresas localizadas en entidades federativas ya desarrolladas como la Ciudad de México, Nuevo León y Chihuahua, siendo la primera, la entidad con el mayor monto del beneficio al acreditar el 25.5% (9,476.6 millones de pesos) de los estímulos en ese año; y los Grandes Contribuyentes localizados en las entidades con menor desarrollo acreditaron estímulos menores a 100.0 millones de pesos, como se detalla en el mapa siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

En hechos posteriores, la SHCP informó que en el Presupuesto de Gastos Fiscales (PGF) 2019 se incorporó el objetivo de los estímulos fiscales otorgados mediante Decreto Presidencial; además, señaló que, con la actualización del Reglamento Interior de la SHCP, “se tiene previsto incluir como facultad de esta dependencia, la coordinación con instancias externas de la evaluación de la aplicación de los estímulos fiscales”. Sin embargo, con el propósito de verificar lo señalado por la SHCP, la ASF revisó el PGF 2019 y encontró que en dicho documento se establecen los objetivos para cada estímulo fiscal emitido por decreto presidencial expresados de manera sucinta, pero con la revisión de dichos decretos no se

identificaron los objetivos correspondientes a fin de verificar que se correspondieran con los del PGF; la evaluación con un objetivo sucinto puede omitir elementos importantes para efecto de determinar el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, no se identificaron los objetivos de los estímulos que se otorgan mediante ley o resolución, por lo cual se mantiene la observación.

Se identificó que el 29 de junio de 2018 la SHCP publicó en su página de internet el Presupuesto de Gastos Fiscales, mismo que entregó, el pasado 30 de junio de 2018, a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública, al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, así como a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Senadores. Se verificó que dicho documento incluyó las estimaciones de las pérdidas recaudatorias para los ejercicios fiscales de 2018 y 2019, causadas por los tratamientos que se desvían del proceso normal de los impuestos federales, considerando las disposiciones fiscales vigentes para cada periodo.

Con la revisión de las comunicaciones electrónicas entre el SAT y la SHCP, se verificó que mediante correos electrónicos con fechas 19 de abril de 2018, 19 de julio de 2018, 22 de octubre de 2018 y 18 de enero de 2019 ese órgano administrativo desconcentrado remitió los datos estadísticos necesarios a la SHCP para que ésta reportara en los informes trimestrales los montos que representaron para el erario federal los estímulos fiscales a que se refieren las disposiciones fiscales, así como los sectores de la actividad económica que reciben los beneficios.

2018-0-06100-07-0045-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analice la pertinencia de promover una reforma a la Ley de Ingresos de la Federación para que se establezca la obligación de formalizar el propósito específico de cada uno de los estímulos fiscales y la realización de evaluaciones de impacto para determinar el cumplimiento de los mismos y tener certeza de que los recursos que deja de recibir el Estado están logrando los propósitos previstos en el desarrollo del país, a fin de focalizar dichos gastos fiscales principalmente a las empresas de menor tamaño de las entidades con menor nivel de desarrollo, en los términos establecidos en los artículos 42, fracción I, y 50, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las acciones implementadas.

4. *Créditos fiscales de Grandes Contribuyentes*

En el CFF se establece que los créditos fiscales son los ingresos que tiene derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados, por adeudos de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios, empleados o de los particulares. Asimismo, dispone que el SAT es el responsable de su cobro.

En relación con la conformación de la cartera de créditos fiscales del SAT, se constató que, en 2018, ésta se integró por 1,634,976 (100.0%) adeudos, con un importe total de 747,177.4 (100.0%) millones de pesos; de ellos, 1,621,710 (99.2%) estuvieron a cargo del grupo de otros contribuyentes, con un monto de 561,137.1 (75.1%) millones de pesos, y 13,266 (0.8%), fueron adeudos de Grandes Contribuyentes, por un importe de 186,040.3 (24.9%) millones de pesos.

Respecto de la cartera correspondiente a Grandes Contribuyentes, se corroboró que el 51.7% (6,858) de los adeudos registrados, por un monto de 100,164.8 millones de pesos, se concentró en las cuatro Administraciones Desconcentradas de Recaudación (ADR) de la Ciudad de México, las cuales acumularon el 53.8% del valor total de la cartera.

Asimismo, se corroboró que de los 13,266 (100.0%) créditos fiscales de Grandes Contribuyentes, 9,188 (69.3%) fueron determinados por administraciones del SAT, los cuales representaron un importe de 182,881.9 (98.3%) millones de pesos; mientras que 4,078 (30.7%) fueron determinados por autoridades externas a la entidad fiscalizada, con un valor de 3,158.4 (1.7%) millones de pesos.

En cuanto al tipo de contribución por el que se determinaron los créditos fiscales de Grandes Contribuyentes, se constató que de los 13,266 (100.0%) créditos, el 23.4% (3,106) se determinó por incumplimientos relacionados con aprovechamientos, por un valor de 4,562.7 (2.4%) millones de pesos; cabe señalar que la concentración del número de créditos por contribución no fue proporcional al importe de los mismos, ya que el 15.0% (1,990) de los adeudos por concepto de ISR tuvieron un valor de 130,777.3 (70.3%) millones de pesos, sobre el importe total de cartera de 186,040.3 (100.0%) millones de pesos.

En relación con la distribución de los créditos fiscales de Grandes Contribuyentes por posibilidad de cobro, se comprobó que de los 13,266 adeudos activos en 2018, el 53.7% (7,125) se clasificó como controvertido, por un valor de 143,414.8 (77.1%) millones de pesos; el 36.9% (4,896), se registró como factible de cobro, con un monto de 41,740.2 (22.4%) millones de pesos, y el 9.4% (1,245), se identificó como de baja probabilidad de cobro, con un importe de 885.3 (0.5%) millones de pesos.

Asimismo, se verificó que, de 2013 a 2018, la cartera de Grandes Contribuyentes presentó una disminución promedio anual de 14.2%, al pasar de 28,574 créditos registrados en 2013 a 13,266, en 2018; sin embargo, el valor total de la cartera presentó un comportamiento creciente, porque pasó de un valor de 139,002.7 millones de pesos, en 2013, a 186,040.3 millones de pesos, en 2018, lo cual deriva de que la cartera es dinámica, debido al cumplimiento e incumplimiento del pago de impuestos por parte de los contribuyentes, lo cual es un factor exógeno al cobro de los créditos fiscales.

La disminución de la cartera puede originarse por el cobro de la misma, la condonación de adeudos de accesorios y el pago del impuesto, la cancelación por incosteabilidad de cobro o insolvencia del deudor, o bien por prescripción, como se detalla a continuación.

Sobre la recuperación de la cartera de créditos fiscales se verificó que, en 2018, la entidad fiscalizada recuperó 62,807.6 millones de pesos, de los cuales 36,389.1 millones de pesos (57.9%), correspondieron a Grandes Contribuyentes, y 26,418.5 millones de pesos (42.1%), a otros. Además, se corroboró que, de 2014 a 2018, la recuperación de la cartera de créditos fiscales de Grandes Contribuyentes presentó un crecimiento promedio anual de 30.2%, al pasar de 12,675.2 millones de pesos, en 2014, a 36,389.1 millones de pesos, en 2018, lo cual contribuyó al aumento de la recaudación de los ingresos federales.

Asimismo, se constató que los 36,389.1 millones de pesos recuperados de la cartera de créditos fiscales de Grandes Contribuyentes representaron el 87.2% del monto factible de cobro de la cartera de Grandes Contribuyentes, el cual, en 2018, ascendió a 41,740.2 millones de pesos, y se identificó que, en ese año, el 85.8% (31,222.4 millones de pesos) de la recuperación se obtuvo por medio de las ADR de la Ciudad de México, de Sinaloa y de Nuevo León.

Además, se corroboró que, en 2018, el SAT realizó 1,051,850 (100.0%) acciones para promover el pago de los créditos fiscales, de las cuales 405,162 (38.5%), fueron correos electrónicos; 262,468 (24.9%), envíos de cartas invitación; 208,822 (19.9%), mensajes telefónicos pregrabados; 111,580 (10.6%), mensajes por medio del buzón tributario, y 63,818 (6.1%), llamadas telefónicas, con lo cual se gestionó a 32,876 contribuyentes en promedio mensual y contribuyó a aumentar la recuperación de la cartera de créditos fiscales.

En relación con la implementación de estrategias orientadas a perfeccionar la cobranza de adeudos fiscales, se verificó que, de 2013 a 2018, el SAT diseñó y ejecutó sistemas informáticos que le permitieron mejorar las etapas de ejecución y cobro de los créditos fiscales, debido a que posibilitaron tener un mayor control en el registro de los adeudos determinados; facilitaron la investigación de los contribuyentes, para que, como consecuencia, se optimizara la identificación y recuperación de los créditos que tenían mayor probabilidad de cobro y permitieron llevar a cabo la valuación de la cartera, lo que, en conjunto, se orientó a lograr el objetivo de obtener la contundencia cuando hay adeudos fiscales, definido en el Plan Estratégico del SAT 2013-2018.

Asimismo, se constató que, de 2013 a 2018, el SAT suscribió y ejecutó 14 convenios de colaboración con diversas instituciones gubernamentales para regular el procedimiento de entrega, recepción, control y cobro de créditos fiscales determinados por dichas autoridades y definir las estrategias necesarias para procurar que dichos adeudos reunieran los requisitos legales necesarios para su cobro.

Respecto de la condonación de créditos fiscales, se constató que, en 2018, de acuerdo con el CFF, el SAT llevó a cabo 122 condonaciones a 76 Grandes Contribuyentes, de las cuales 118 (96.7%) correspondieron a multas por infracciones a las disposiciones fiscales y 4 (3.3%) se relacionaron con adeudos de contribuyentes sujetos a proceso de concurso mercantil, como se muestra a continuación:

IMPORTE DE LAS CONDONACIONES A GRANDES CONTRIBUYENTES, 2018

(Unidades, millones de pesos y porcentajes)

Motivo de condonación	Núm. de cond.	Importe total de los créditos fiscales con condonación			Importe pagado por los contribuyentes para obtener la condonación			Importe condonado		
		Monto (mdp)	Part. ^{1/} (%)		Monto (mdp)	Part. (%)		Monto (mdp)	Part. (%)	
			Sobre el motivo de condonación	Sobre el importe total del crédito		Sobre el motivo de condonación	Sobre el importe total del crédito		Sobre el motivo de condonación	Sobre el importe total del crédito
Artículo 146-B del CFF ^{2/}	4	6,304.5	55.6	100.0	573.7	12.4	9.1	5,730.8	85.3	90.9
Artículo 74 del CFF ^{3/}	118	5,044.2	44.4	100.0	4,055.3	87.6	80.4	988.9	14.7	19.6
Total general	122	11,348.7	100.0	100.0	4,629.0	100.0	40.8	6,719.7	100.0	59.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

^{1/} Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.^{2/} En el artículo 146-B del CFF se establece que "tratándose de contribuyentes que se encuentren sujetos a un procedimiento de concurso mercantil, las autoridades fiscales podrán condonar parcialmente los créditos fiscales relativos a contribuciones que debieron pagarse con anterioridad a la fecha en que se inicie el procedimiento de concurso mercantil, siempre que el comerciante haya celebrado convenio con sus acreedores en los términos de la Ley respectiva".^{3/} En el artículo 74 del CFF se dispone que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá condonar hasta el 100% las multas por infracción a las disposiciones fiscales y aduaneras, inclusive las determinadas por el propio contribuyente, para lo cual el Servicio de Administración Tributaria establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación, así como la forma y plazos para el pago de la parte no condonada".

Se identificó que, en 2018, la ejecución de las 122 condonaciones efectuadas a Grandes Contribuyentes implicó que los deudores beneficiados pagaran un total 4,629.0 millones de pesos, a fin de obtener las condonaciones correspondientes, las cuales se realizaron por un monto de 6,719.7 millones de pesos, lo que indica que, en ese año, el SAT condonó el 59.2% de los 11,348.7 (100.0%) millones de pesos relativos al importe total de los créditos fiscales sujetos a dicho proceso correspondientes a multas y adeudos, y recuperó el 40.8% por los pagos de las partes no condonadas de los adeudos fiscales.

También se corroboró que, de 2013 a 2018, el SAT efectuó 1,765 (100.0%) condonaciones a Grandes Contribuyentes de las que 1,046 (59.3%) se realizaron por disposición del artículo tercero transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2013;^{10/} 697 (39.5%), fueron relativas a multas, y 22 (1.2%), derivaron de adeudos a cargo de contribuyentes bajo proceso de concurso mercantil.

De conformidad con lo establecido en el CFF, los créditos fiscales pueden ser cancelados por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios. Al respecto, se constató que, en 2018, se cancelaron 255 (100.0%) adeudos de Grandes Contribuyentes, por un monto de 239.8 (100.0%) millones de pesos, de los cuales el 99.6% (254) fue por insolvencia, por 239.8 millones de pesos, mientras que el 0.4% (1) se canceló por incosteabilidad, por un valor de menos de 0.1 millones de pesos.

^{10/} El artículo establece que se condonan total o parcialmente los créditos fiscales consistentes en contribuciones federales cuya administración corresponda al Servicio de Administración Tributaria, cuotas compensatorias, actualizaciones y accesorios de ambas, así como las multas por incumplimiento de las obligaciones fiscales federales distintas a las obligaciones de pago.

Asimismo, se comprobó que, de 2013 a 2018, el número de créditos fiscales de Grandes Contribuyentes cancelados tuvo un incremento promedio anual del 6.9%, al pasar de 183 cancelaciones, en 2013, a 255, en 2018; no obstante, se constató que el importe de dichos adeudos presentó un decremento en promedio anual del 17.8%, al pasar de 639.8 millones de pesos, en 2013, a 239.8 millones de pesos, en 2018, lo cual deriva directamente de la capacidad de pago de los Grandes Contribuyentes.

En el CFF también se señala que los créditos fiscales pueden prescribir, lo que se refiere a la extinción de la obligación que tienen los contribuyentes de pagar los adeudos a su cargo. Al respecto, se constató que, en 2018, el SAT declaró la prescripción de 4 créditos fiscales de Grandes Contribuyentes, por un importe de 234.3 miles de pesos, de los cuales 3 (75.0%) prescribieron por oficio, al cumplirse el término legal establecido para su cobro, sumando un monto de 215.3 (91.9%) miles de pesos, y 1 (25.0%), se declaró prescrito para atender la sentencia dictada como resolución de un juicio de nulidad, con un importe de 19.0 (8.1%) miles de pesos.

Asimismo, se corroboró que, de 2013 a 2018, el número de créditos fiscales que prescribieron cada año, así como el importe de los mismos, presentaron un decremento promedio anual del 28.2% y del 35.6%, respectivamente, al pasar de 21 adeudos prescritos en 2013, por un monto de 2,114.6 miles de pesos, a 4 adeudos con ese estatus, por un valor de 234.3 miles de pesos, en 2018, lo cual muestra que, en el periodo de referencia, disminuyó el importe perdido por prescripción de la cartera de créditos fiscales de Grandes Contribuyentes.

En cuanto a la existencia de indicadores y metas para medir la recuperación de la cartera de créditos fiscales, se comprobó que, en 2018, el SAT definió el indicador de “Avance en la meta de recuperación” en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, el cual se orientó a medir la recuperación de la cartera de créditos fiscales general, incluyendo tanto la de los grandes, como la de los otros contribuyentes. Al respecto, se verificó que, para ese año, se programó una meta de recuperación de 35,000.0 millones de pesos, la cual se alcanzó en un 179.5%, porque se recuperaron 62,807.6 millones de pesos al cierre del ejercicio fiscal, lo que se debió a las gestiones de cobro del SAT, así como a la capacidad de pago de los deudores.

5. *Juicios fiscales contra Grandes Contribuyentes*

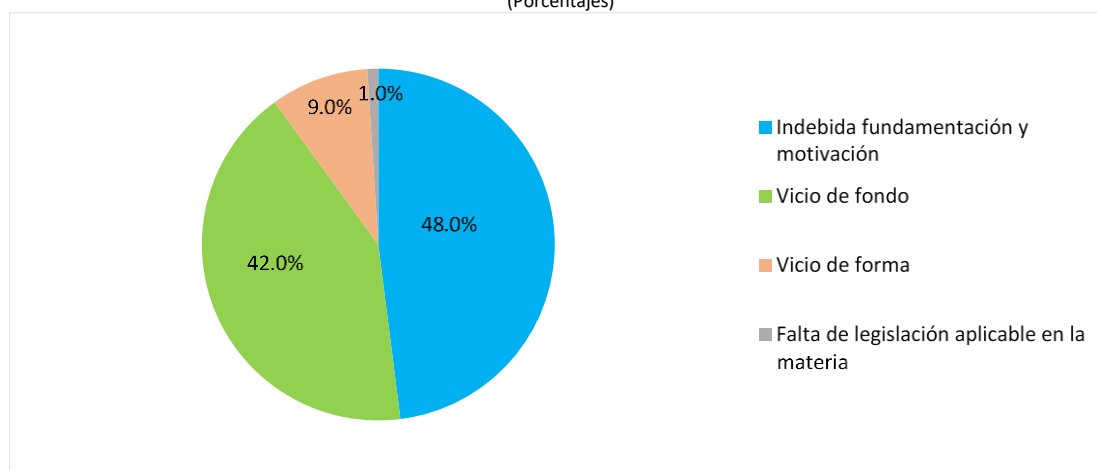
Se verificó que, en 2018, el SAT representó el interés fiscal de la Federación contra los Grandes Contribuyentes en 290 juicios fiscales con sentencia definitiva por 11,457.0 millones de pesos, de los cuales ganó 190 juicios (65.5%) por un monto de 7,301.8 millones de pesos (64.0%) y perdió 100 juicios (34.5%) por 4,155.2 millones de pesos (36.0%).

Respecto de los 100 juicios perdidos por el SAT contra los Grandes Contribuyentes en 2018, mediante el análisis de los registros de los juicios con sentencia definitiva proporcionados por la entidad, se identificó que el 63.0% (63) se originó por asuntos relacionados con

devoluciones y créditos fiscales, mientras que el 37.0% (37) se relacionó principalmente con multas, en cumplimiento de juicio de nulidad y el trato arancelario preferencial.

Con la revisión de los expedientes físicos de los 100 juicios perdidos, se identificó que entre las causas por las cuales se obtuvo un resultado desfavorable para el SAT en 2018, la principal fue por deficiencias de origen en la operación del SAT, como se detalla en la gráfica siguiente:

CAUSAS POR LAS CUALES SE PERDIERON LOS JUICIOS FISCALES
CONTRA LOS GRANDES CONTRIBUYENTES, 2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del SAT.

NOTA: Vicio de fondo: Hechos que fueron erróneamente apreciados por la autoridad fiscal.

Vicio de forma: Defecto formal o procesal consistente en el incumplimiento de algún requisito formal impuesto por la norma.

Se identificó que el 48.0% (48 juicios) se perdió principalmente a causa de indebida fundamentación y motivación en la negación de las devoluciones solicitadas, en negación de prórrogas para dar atención a requerimientos de información y negación de trato arancelario preferencial. En tanto, 42.0% (42 juicios) se perdió por vicios de fondo, principalmente en la resolución de solicitudes de devoluciones, negaciones de trato arancelario especial, en consulta, resolución y prescripción de créditos fiscales. Asimismo, se verificó que 9.0% (9 juicios) se perdió por vicios de forma, principalmente porque las actas de notificación de los créditos fiscales no se levantaron en el domicilio correcto del contribuyente, así como falta de notificación de las resoluciones de dichos créditos, indebidas solicitudes de información mediante aplicación de cuestionarios de verificación, y 1.0% a causa de falta de legislación aplicable en la materia.

Para evitar la pérdida de juicios fiscales, en 2018, el SAT acreditó que continuó con la estrategia iniciada en años anteriores consistente en que la Administración de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes se reúne semanalmente con las áreas fiscalizadoras y normativas con el objetivo de darles a conocer los juicios contenciosos administrativos que son interpuestos por los contribuyentes, exponiendo el tema y argumentos aceptados por el tribunal anteriormente en las demandas de nulidad con la finalidad de que se conozcan los

actos impugnados, y los agravios que son considerados como importantes, novedosos o relevantes.

Además, una vez que el asunto se encuentra en estudio por parte del órgano jurisdiccional correspondiente o listado para sesión, la Administración de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes acude a comentarlo directamente con los Jueces o Magistrados, según sea el caso, con antelación a resolver el mismo, entregando un memorándum que contiene los argumentos principales del asunto de que se trate y entrega los precedentes favorables al SAT con la finalidad de que los tomen en consideración al resolver el asunto de que se trate.

En el periodo 2013-2018, el número de juicios concluidos en la defensa del interés fiscal contra los Grandes Contribuyentes se redujo 18.5% en promedio anual, al pasar de 806 juicios en 2013 a 290 juicios en 2018. Los juicios fiscales perdidos por el SAT disminuyeron 22.2% en promedio anual, al pasar de 350 juicios en 2013 a 100 juicios en 2018, en tanto los juicios ganados disminuyeron 16.1% en promedio anual, al pasar de 456 en 2013 a 190 en 2018.

Se constató que el monto en litigio de los juicios, en el periodo 2013-2018 decreció 28.3% en promedio anual, al pasar de 60,509.1 millones de pesos en 2013 a 11,457.0 millones de pesos en 2018. En el caso del monto de los juicios ganados, se registró un decrecimiento promedio anual del 29.2%, al pasar de 40,918.8 millones de pesos en 2013 a 7,301.8 millones de pesos en 2018, asimismo el monto de los juicios perdidos decreció 26.7%, al pasar de 19,590.3 millones de pesos en 2013 a 4,155.2 millones de pesos en 2018.

El decrecimiento en el número de juicios y el monto recuperado en el periodo 2013-2018, se debió al beneficio de condonación de créditos fiscales contenido en la Ley de Ingresos de la Federación publicada el 17 de diciembre de 2013, por lo que se tuvo un comportamiento atípico o irregular en dichos conceptos, ya que con la disposición señalada, para que procediera una condonación, era necesario que los casos con procedimientos de impugnación hubieran concluido mediante resolución firme, o bien, la solicitud de condonación se acompañara de la solicitud de desistimiento a dichos medios de defensa ante las autoridades competentes. Asimismo, respecto de los montos en litigio, se identificó que, en 2018 de los 290 juicios, el 22.1% (64) no involucraron recursos económicos.

En el periodo 2013-2018, los juicios ganados a los Grandes Contribuyentes respecto del total de juicio en litigio han presentado un crecimiento anual del 3.0%, al pasar de 56.6% en 2013 a 65.5% en 2018.

En 2018, el SAT elaboró e hizo público el Programa Anual de Mejora Continua 2018, en el que incluyó la meta específica del indicador vinculado con la defensa del interés fiscal denominado "Juicios ganados por el SAT a Grandes Contribuyentes en sentencias definitivas", el cual cumplió en 117.2% la meta programada, al ganar 65.5% (190 juicios) respecto de lo previsto de 55.9%.

El SAT acreditó que el resultado obedece a la estrategia implementada, consistente en que la Administración de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes se reuniera semanalmente con las áreas fiscalizadoras, a fin de identificar los principales vicios en los que se incurren.

6. *Actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes*

Para constatar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes el SAT lleva a cabo actos de fiscalización a éstos, incluidos los Grandes y, de acuerdo con el RISAT, se refieren a visitas domiciliarias,^{11/} revisiones de gabinete,^{12/} revisión de los dictámenes de contadores públicos,^{13/} y revisiones estandarizadas (denominadas masivas).^{14/}

En el POA 2018, conforme a su metodología, incluyó 750 actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes, de los cuales 79.5% (596) fue por métodos profundos^{15/} y 20.5% (154) por métodos ágiles.^{16/}

Con el análisis de la base de datos de los actos realizados, en 2018, el SAT fiscalizó a 793 Grandes Contribuyentes mediante 1,182 actos de fiscalización, con lo que superó en 57.6% lo programado en el POA de ese año (750 actos), debido, entre otros factores, a que se realizan actos de fiscalización adicionales porque puede surgir la necesidad de iniciar ejercicios de facultades de comprobación adicionales a los establecidos en el POA, como las revisiones que se programan en cadena o bien cuando por una estrategia de atención se requiere iniciar auditorías en ejercicios adicionales o a empresas relacionadas. Asimismo, se identificaron 371 actos relacionados con Acuerdos unilaterales y bilaterales de precios de transferencia y compulsas, los cuales se originaron de una solicitud del contribuyente para resolver consultas relativas a la metodología utilizada en la determinación de los precios o montos de las contraprestaciones en operaciones con partes relacionadas o a solicitud de otra administración central o local.

De los actos de fiscalización terminados en 2018 a los Grandes Contribuyentes, se verificó, mediante el análisis de las bases de datos proporcionadas por la entidad, que no se registró ningún asunto remitido a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP que estuviera vinculado con los posibles delitos a que se refiere el Código Penal.

^{11/} Facultad que tiene la autoridad para verificar dentro del domicilio fiscal o las sucursales de los contribuyentes, el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras o la legalidad de las mercancías de comercio exterior.

^{12/} Facultad que tiene la autoridad para solicitar a los contribuyentes la contabilidad, así como solicitar que proporcionen los datos y otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo revisión en las oficinas de la autoridad fiscal (SAT).

^{13/} Opinión formal (documento) que suscribe el auditor conforme a las normas de su profesión, concerniente a la naturaleza, alcance y resultados del examen realizado sobre los actos financieros de un contribuyente. El objetivo principal de la revisión de papeles de trabajo es evaluar la actuación profesional del Contador Público Inscrito (C.P.I) respecto al cumplimiento de las normas y procedimientos de auditoría, la estricta aplicación de las disposiciones fiscales en materia de impuestos internos de los contribuyentes dictaminados.

^{14/} Son actos que se programan y envían en gran cantidad o escala, entre los que se encuentran las cartas invitación y los actos de cumplimentación.

^{15/} Se refiere a la revisión de gabinete, revisión de dictamen y visitas domiciliarias.

^{16/} Se refiere a revisiones masivas.

Se verificó que, en 2018, de los 1,182 actos de fiscalización terminados, 1,021 fueron con base en métodos profundos, con ellos se recuperó un monto de 79,482.4 millones de pesos (94.2%), mientras que los 161 restantes se llevaron a cabo mediante métodos ágiles con los que obtuvo 4,904.9 millones de pesos (5.8%).

Respecto del grado de cumplimiento de las metas del monto recaudado por tipo de acto de fiscalización, se verificó que las revisiones de gabinete y las visitas domiciliarias alcanzaron cifras superiores en 120.6% y 238.7%, respectivamente. En cambio, las metas de recaudación por dictámenes y masivas, fueron inferiores a lo programado en 64.0% y 49.6%, respectivamente.

Al respecto, el SAT informó que la presentación de dictámenes por parte de los contribuyentes dejó de ser obligatoria debido a las modificaciones de la reforma fiscal de 2014, por lo que desde ese año el número de dictámenes fiscales a revisar ha disminuido. Asimismo, señaló que las Administraciones Centrales Fiscalizadoras, para realizar sus facultades de comprobación, pueden dejar de realizar revisiones de dictámenes y masivas por revisiones de gabinete, ya que históricamente estas últimas proporcionan una mayor recaudación a menores costos.

Sin embargo, el señalamiento del SAT no desvirtúa lo observado, y no acreditó las gestiones para cumplir con oportunidad y eficiencia con las metas señaladas, por lo cual la observación se mantiene.

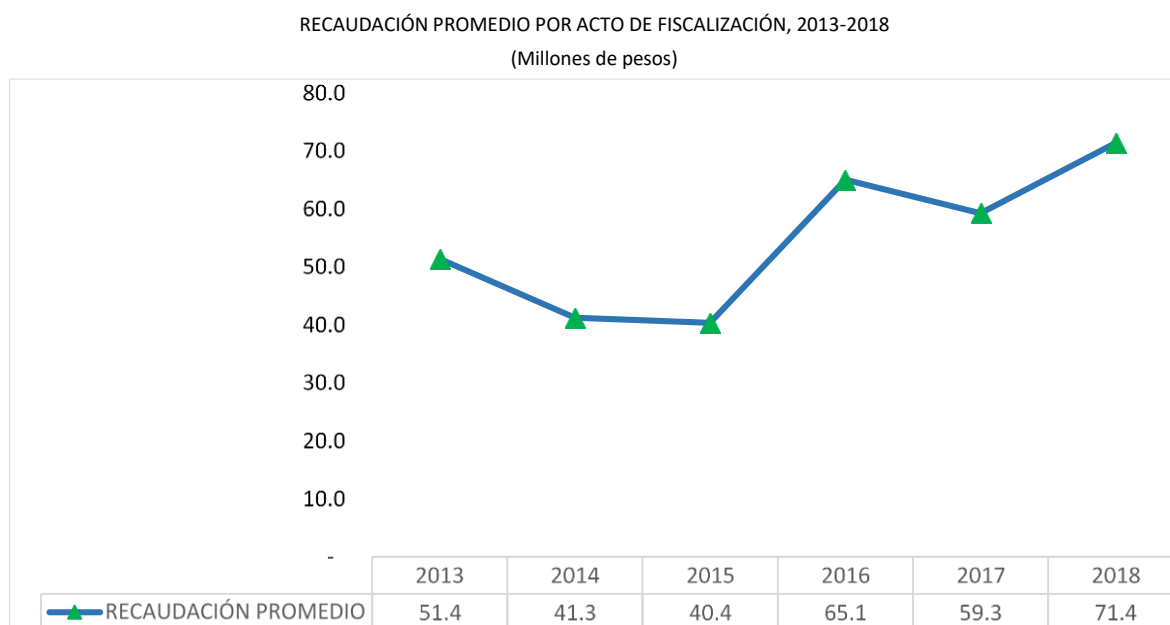
Se constató que, en el periodo 2013-2018, tanto el número de actos de fiscalización del SAT a Grandes Contribuyentes como el monto recuperado decrecieron; en el primer caso, en 10.0% en promedio anual, al pasar de 2,000 actos en 2013 a 1,182 en 2018; y en el segundo, 3.9% en promedio anual, al pasar de 102,794.6 millones de pesos en 2013 a 84,387.3 millones de pesos en 2018. Lo anterior, obedeció a que en 2013 se llevó a cabo el programa “Ponte al corriente”, lo cual incrementó los actos y su monto en ese año.

El SAT señaló que la disminución en el número de actos de fiscalización se debió a que la programación se cambió para dirigir los esfuerzos a los contribuyentes con mayores riesgos y, como resultado, obtener una recaudación mayor.

Al respecto, la ASF solicitó la programación de los 750 actos de fiscalización programados por cada uno de los riesgos determinados por el órgano desconcentrado. Sin embargo, en los manuales de procedimientos vigentes en 2018 y en la base de datos con los actos programados proporcionada por el SAT no se identificaron los riesgos.

Asimismo, el SAT proporcionó el documento denominado “Programa Anual para Programación de Auditorías 2018”, documento en el que quedará normado, autorizado y aprobado por las autoridades competentes, el uso de indicadores de riesgo, del cual se estima tener un avance durante el primer semestre de 2020, el cual servirá de base para actualizar los manuales de procedimientos correspondientes. Sin embargo, no acreditó las gestiones respectivas, por lo cual la observación se mantiene.

Con la revisión de la información proporcionada, se identificó que, en el periodo 2013-2018, la recaudación promedio por actos de fiscalización registró un crecimiento promedio anual de 6.8%, al pasar de 51.4 millones de pesos recaudados en 2013 a 71.4 millones de pesos en 2018, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por el SAT.

El resultado anterior, obedece que el SAT focalizó los actos de fiscalización a los contribuyentes más riesgosos con el objetivo de obtener un mayor monto en la recaudación.

Se verificó que, en 2018, el SAT elaboró e hizo público el PAMC 2018, en el cual se estableció la meta del indicador “promedio de recaudación por actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes”. En relación con la recaudación por la realización de auditorías con mayor criterio de rentabilidad de las mismas, el promedio captado por la fiscalización a Grandes Contribuyentes fue de 184.3 millones de pesos, con lo que se cumplió el indicador en 128.0%.

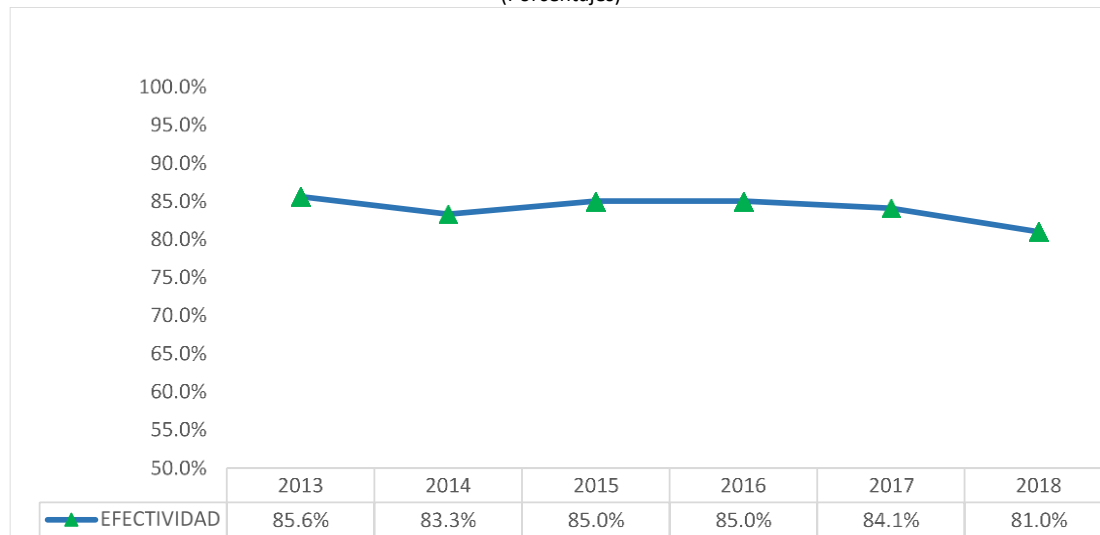
Se identificó que en el periodo 2013-2018, el resultado del indicador “Eficacia de la fiscalización a Grandes Contribuyentes” registró una disminución promedio anual del 0.8%, al pasar de 74.8% en 2013 a 71.9% en 2018, mientras que el indicador “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes” registró un decrecimiento promedio anual de 3.9%, al pasar de 102,786.6 millones de pesos en 2013 a 84,387.3 millones de pesos en 2018, en cuanto al indicador “Promedio de la recaudación por actos de fiscalización de métodos profundos por autocorrección a Grandes Contribuyentes” presentó un incremento promedio anual de 5.6%, al pasar de 140.1 en 2013 a 184.3 en 2018.

Sin embargo, se identificó que la metodología utilizada por el SAT da como resultado una subestimación de metas en los indicadores “Eficacia de la fiscalización Grandes Contribuyentes” y “Promedio de la recaudación por actos de fiscalización de métodos profundos concluidos por autocorrección a Grandes Contribuyentes”. En el primer caso, las metas oscilan entre 62.7 y 65.5, en tanto que los resultados de cada año lo hacen entre 66.4 y 74.8, lo cual evidencia que se superarán naturalmente las metas; en el segundo caso, las metas van de 84.9 a 144.0 millones de pesos y los resultados se ubicaron entre 122.6 y 184.3 millones de pesos, por lo que también se superarían las metas, situación que fue observada en el resultado núm. 9 Control interno.

Se verificó que, en 2018, la rentabilidad promedio de la fiscalización a los Grandes Contribuyentes fue de 397.1 pesos por cada peso invertido. En cuanto a la efectividad en actos de fiscalización profundos a Grandes Contribuyentes, el indicador valora las revisiones terminadas de métodos profundos con observaciones,^{17/} respecto del total de revisiones terminadas de métodos profundos. Para este indicador se obtuvo un resultado de 81.0%, registrando un cumplimiento de 108.7% respecto de la meta (74.7%).

En el periodo 2013-2018, la efectividad de la fiscalización a los Grandes Contribuyentes tuvo un decrecimiento promedio anual de 1.1%, al pasar de 85.6% en 2013 a 81.0% en 2018, como se detalla en la gráfica siguiente:

EFFECTIVIDAD DE LA FISCALIZACIÓN A GRANDES CONTRIBUYENTES, 2013-2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el SAT.

^{17/} De acuerdo con la información proporcionada por el SAT, para el cálculo del indicador no se consideran las revisiones de gabinete siguientes: compulsas, acuerdos unilaterales de precios y los acuerdos bilaterales de precios. Para 2018, no se consideraron 367 actos de fiscalización profundos: 120 compulsas, 243 resoluciones administrativas unilaterales y 4 resoluciones administrativas bilaterales.

Con en el análisis del periodo se identificó que la efectividad de la fiscalización a los grandes contribuyentes ha oscilado entre 81.0% y 85.6%, lo que significa que de cada 10 revisiones 8 se concluyeron con observaciones.

2018-5-06E00-07-0045-07-002 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria revise y actualice en el Manual 6.1.2. "Programación de actos de fiscalización" el procedimiento para la programación de actos de fiscalización, de manera que sea consistente con la forma de operar, a fin de normar la elaboración de las propuestas de los actos de fiscalización con base en indicadores de riesgo y mantener actualizado el manual en sus propios términos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-5-06E00-07-0045-07-003 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria instrumente mecanismos de seguimiento y control en los actos de fiscalización a Grandes Contribuyentes identificados como Dictámenes y Masivas, incluidos en el Programa Operativo Anual, a fin de cumplir con oportunidad y eficiencia con las metas y objetivos de recaudación previstos en su respectivo programa, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2018-5-06E00-07-0045-07-004 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria documente tanto el cambio de metodología en la programación de actos de fiscalización de subprogramas de fiscalización a indicadores de riesgo como su aprobación por parte de las autoridades competentes, a fin de evidenciar que el cambio obedece a las acciones realizadas para incrementar la eficiencia y efectividad de los actos de fiscalización, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 9 - Acción 2018-5-06E00-07-0045-07-006

7. *Devoluciones y compensaciones a Grandes Contribuyentes*

En las disposiciones fiscales se establece que las devoluciones son el derecho que tienen los contribuyentes de recuperar las cantidades pagadas indebidamente al SAT, por motivo de contribuciones, principalmente impuestos, así como las de los saldos a favor que resulten de sus declaraciones; que las compensaciones se refieren al derecho que tienen los contribuyentes de utilizar las cantidades que tengan a su favor para cubrir los importes que estén obligados a pagar por adeudo propio o por retención a terceros, siempre que ambas deriven de impuestos federales distintos de los que se causen con motivo de la importación,

los administre la misma autoridad y no tengan destino específico, incluyendo sus accesorios, y que el SAT es el órgano responsable de hacer cumplir ambos derechos.

En relación con las devoluciones, se verificó que, en 2018, se autorizaron 13,788 a Grandes Contribuyentes solicitadas por un monto de 307,555.4 millones de pesos y pagadas por un total de 306,859.7 millones de pesos. De ellas, 11,380 (82.6%), fueron autorizadas en su totalidad, con un importe de 268,964.2 millones de pesos (87.7%); 1,559 (11.3%), se registraron como una autorización parcial, por un valor de 348.0 millones de pesos (0.1%); 734 (5.3%), fueron autorizadas parcialmente con remanente disponible, con un valor de 33,805.1 millones de pesos (11.0%), y 115 (0.8%), se autorizaron parcialmente con remanente negado, por un monto de 3,742.4 millones de pesos (1.2%) devueltos a los contribuyentes.

Asimismo, se constató que, en 2018, las solicitudes de devolución de Grandes Contribuyentes se relacionaron con saldos a favor derivados de contribuciones sobre los impuestos al valor agregado (IVA), sobre la renta (ISR), especial sobre producción y servicios (IEPS), al activo (IA), empresarial a Tasa Única (IETU) y a los depósitos en efectivo (IDE), así como con otras contribuciones referentes a derechos, productos y aprovechamientos, lo cual se muestra en el cuadro que se presenta a continuación:

DEVOLUCIONES AUTORIZADAS A GRANDES CONTRIBUYENTES CLASIFICADAS POR CONCEPTO, 2018
(Unidades, millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Número de devoluciones	Part. ^{1/} (%)	Importe solicitado (MDP)	Part. (%)	Importe pagado ^{2/} (MDP)	Part. (%)
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	12,696	92.1	297,629.3	96.8	296,637.0	96.7
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	170	1.2	6,371.0	2.1	6,648.2	2.2
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	141	1.0	2,656.2	0.9	2,656.8	0.9
Impuesto al Activo (IA)	45	0.3	435.8	0.1	385.3	0.1
Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)	15	0.1	117.0	n.s.	139.5	n.s.
Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)	8	0.1	12.9	n.s.	14.9	n.s.
Otros ^{3/}	713	5.2	333.2	0.1	378.0	0.1
Total de devoluciones realizadas	13,788	100.0	307,555.4	100.0	306,859.7	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

^{1/} Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.

^{2/} El importe pagado incluye las actualizaciones y los intereses correspondientes.

^{3/} En el concepto "otros" se incluyen derechos, productos y aprovechamientos.

n.s. No significativo porque el importe o porcentaje representado es menor al 0.1% del total referido.

Se verificó que, de las 13,788 devoluciones autorizadas a Grandes Contribuyentes en 2018, el 92.1% (12,696) derivaron de saldos a favor por concepto de IVA, con un importe de 296,637.0 millones de pesos (96.7%) pagados por el SAT, lo que representó el concepto por el que se devolvió el mayor monto en ese año.

Además, se corroboró que, de 2013 a 2018, el número de devoluciones autorizadas por el SAT a Grandes Contribuyentes presentó un decremento promedio anual de 12.1%, al pasar de 26,348 devoluciones aprobadas total o parcialmente, en 2013, a 13,788, en 2018; asimismo, se verificó que el importe pagado por el SAT, derivado de devoluciones, mostró

una disminución promedio anual de 2.3%, al pasar de 344,118.2 millones de pesos devueltos, en 2013, a 306,859.7 millones de pesos, en 2018.

También se identificó que, en 2018, el SAT negó 300 devoluciones a Grandes Contribuyentes que se habían solicitado por un monto total de 3,158.6 millones de pesos, lo cual se detalla a continuación:

DEVOLUCIONES NEGADAS A GRANDES CONTRIBUYENTES CLASIFICADAS POR CONCEPTO,
2018

(Unidades, millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Número de devoluciones	Part. ^{1/} (%)	Importe solicitado (MDP)	Part. (%)
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	114	38.0	470.2	14.9
Impuesto al Activo (IA)	25	8.3	246.3	7.8
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	18	6.0	1,596.2	50.5
Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)	8	2.7	18.5	0.6
Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)	2	0.7	1.2	n.s.
Otros ^{2/}	133	44.3	826.2	26.2
Total de devoluciones negadas	300	100.0	3,158.6	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

^{1/} Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.

^{2/} En el concepto "otros" se incluyen derechos, productos y aprovechamientos.

n.s. No significativo porque el importe o porcentaje representado es menor al 0.1% del total referido.

Se corroboró que, de las 300 devoluciones negadas en 2018 a Grandes Contribuyentes, el 44.3% (133) se relacionó con saldos a favor por contribuciones de derechos, productos y aprovechamientos, con un importe de 826.2 millones de pesos (26.2%); mientras que el 38.0% (114), derivó de solicitudes de devolución por concepto de IVA, por un valor de 470.2 millones de pesos (14.9%); pero, en términos del importe solicitado por los Grandes Contribuyentes, las devoluciones negadas que representaron el monto mayor fueron 18 (6.0%) relativas a saldos a favor por ISR, con un valor de 1,596.2 millones de pesos (50.5%). Asimismo, se identificó que dichas negativas se llevaron a cabo de conformidad con la normativa aplicable en la materia.

Respecto de las causas que motivaron las negativas de solicitudes de devolución a Grandes Contribuyentes en 2018, se identificó, según lo registrado por el SAT, que se refirieron, principalmente, a lo siguiente: al incumplimiento de los requisitos de acreditamiento establecidos en las disposiciones fiscales; a la inexistencia de las actividades que originaron el saldo a favor requerido; a la prescripción del derecho a la devolución del saldo a favor; a la determinación errónea del saldo a favor; al incumplimiento de los requisitos formales de los comprobantes fiscales, y a la falta de documentación soporte para acreditar las operaciones que originaron el saldo a favor.

Sobre las compensaciones, se identificó que en las disposiciones fiscales se establece que éstas pueden ser registradas por solicitud del contribuyente o ejecutadas por oficio. Al respecto, se constató que, en 2018, el SAT registró 7,757 (100.0%) compensaciones a Grandes Contribuyentes, por un monto de 53,149.6 (100.0%) millones de pesos, de las cuales 7,686 (99.1%), fueron por solicitud de los contribuyentes, con un importe de 53,132.0 millones de pesos, y 71 (0.9%), se ejecutaron de oficio, con un valor de 17.6 millones de pesos, cuyo detalle se muestra en el cuadro siguiente:

COMPENSACIONES A GRANDES CONTRIBUYENTES CLASIFICADAS POR CONCEPTO, 2018
(Unidades, millones de pesos y porcentajes)

Concepto		Número de compensaciones	Part. ^{1/} (%)	Importe (MDP)	Part. (%)
Por solicitud	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	5,291	68.8	36,046.9	67.8
	Impuesto Sobre la Renta (ISR)	2,123	27.6	16,291.1	30.7
	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	183	2.4	160.8	0.3
	Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)	83	1.1	446.1	0.8
	Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)	4	0.1	0.4	n.s.
	Impuesto al Activo (IA)	1	n.s.	186.3	0.4
	Otros ^{2/}	1	n.s.	0.4	n.s.
Total de compensaciones registradas		7,686	100.0	53,132.0	100.0
De oficio	Impuesto al Valor Agregado (IVA)	63	88.7	15.8	89.7
	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	6	8.5	1.7	9.6
	Impuesto Sobre la Renta (ISR)	1	1.4	0.1	0.7
	Otros	1	1.4	n.s.	n.s.
Total de compensaciones de oficio realizadas		71	100.0	17.6	100.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el SAT.

1/ Participación: se refiere al porcentaje que representan las cifras respecto del total.

2/ En el concepto "otros" se incluyen derechos, productos y aprovechamientos.

n.s. No significativo porque el importe o porcentaje representado es menor al 0.1% del total referido.

Se verificó que, de las 7,686 (100.0%) compensaciones solicitadas por los contribuyentes, el 68.8% (5,291), con un valor de 36,046.9 (67.8%) millones de pesos, derivó de contribuciones por concepto de IVA, y el 27.6% (2,123), con un importe de 16,291.1 (30.7%), estuvo relacionado con el ISR. Asimismo, sobre las 71 (100.0%) compensaciones realizadas por oficio, se constató que el 88.7% (63), se relacionó con contribuciones por IVA, con un monto de 15.8 millones de pesos, lo que representó el 89.7% de los 17.6 millones de pesos compensados por oficio a Grandes Contribuyentes.

Además, se identificó que el número de compensaciones de Grandes Contribuyentes, registradas de 2013 a 2018, presentó un decremento promedio anual de 37.6%, al pasar de 81,851 registros, en el primero año de referencia, a 7,757, en el último; además, el importe que éstas representaron también tuvo una disminución promedio anual de 24.9%, al pasar de 222,824.6 millones de pesos, en 2013, a 53,149.6 millones de pesos, en 2018.

En relación con la implementación de estrategias para eficientar el trámite de devoluciones y compensaciones, se constató que, de 2013 a 2018, el SAT ha llevado a cabo modificaciones a la normativa interna que regula dichos procesos y diseñó y ejecutó sistemas informáticos, lo cual le ha permitido mejorar el proceso de dictaminación de las solicitudes de devolución y compensación tanto de grandes como de otros contribuyentes

porque, con la automatización, ha sido posible identificar irregularidades, como diferencias entre los saldos reportados por los contribuyentes y los establecidos en los sistemas; optimizar el tiempo invertido tanto por los contribuyentes como por las autoridades fiscales en las gestiones requeridas; aumentar la interacción con los contribuyentes; actualizar los montos de forma automática, y conformar expedientes electrónicos, lo que ha permitido reducir el uso de papel y de espacios destinados al almacenamiento y resguardo de expedientes físicos.

En cuanto a la existencia de indicadores y metas para medir la eficiencia en la atención de las devoluciones y compensaciones a favor de los Grandes Contribuyentes, se constató que el SAT definió el indicador "Oportunidad en la atención de devoluciones", el cual, en 2018, se utilizó para medir el porcentaje de trámites de devolución en los que no se realizaron requerimientos de información y documentación comprobatoria, que se autorizaron dentro del plazo establecido en las disposiciones fiscales, el cual, a partir de 2014, fue de 40 días hábiles.

Al respecto, se constató que el indicador no contó con una meta definida y que los resultados reportados de enero a diciembre de 2018 presentaron una variación porcentual decreciente de 7.1%, al pasar de 127.3%, en enero, a 118.2%, en diciembre, lo que se debió a que el comportamiento del indicador depende del número de devoluciones ingresadas por los Grandes Contribuyentes cada mes, lo que no hace factible estimar un número determinado de ellas, ni saber cuáles serán objeto de requerimientos de información, ya que ambos aspectos se derivan del proceso de dictaminación llevado a cabo por el SAT para emitir las resoluciones correspondientes.

8. Egresos asociados a la Política de Ingresos Tributarios

En 2018, de los 16,160,426.5 miles de pesos ejercidos por la política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad, el Programa presupuestario (Pp) P001 "Diseño de la Política de Ingresos" representó el 3.4% (545,665.6 miles de pesos), presupuesto superior en 3.1% (16,164.1 miles de pesos) a los 529,501.5 miles de pesos aprobados en el PEF 2018, en tanto, el Pp E026 "Recaudación de las Contribuciones Federales" contribuyó con el 68.7% (11,097,905.7 miles de pesos) del monto ejercido por la política, presupuesto superior en 28.4% (2,453,770.8 miles pesos), respecto de los 8,644,134.9 miles de pesos programados. El 27.9% (4,516,855.2 miles de pesos) restante se ejerció mediante el Pp E025 "Control de la Operación Aduanera", el cual no se revisó en la presente auditoría, debido a que los recursos del programa incluyen actividades relacionadas con la modernización del sistema aduanero y su operación, lo cual no formó parte de la materia revisada.

Del total ejercido en 2018 por el Pp P001, a cargo de la SHCP, el 58.0% (316,474.7 miles de pesos) del gasto se utilizó para servicios personales entre los cuales se encuentra el pago de sueldos, aguinaldos, primas, aportaciones a la seguridad social y prestaciones; el 41.5% (226,478.1 miles de pesos) se utilizó para el pago de servicios generales, los cuales incluyen pago de servicios de agua, energía eléctrica, telefonía, arrendamiento de mobiliario, desarrollo de aplicaciones informáticas, servicios de mantenimiento y viáticos; y el 0.5%

(2,712.8 miles de pesos) en materiales y suministros como productos de oficina, productos alimenticios, artículos de construcción y compra de combustibles y aditivos; en tanto, de los recursos erogados por el Pp E026 del SAT, el 75.8% (8,415,386.8 miles de pesos) se destinó a servicios personales; el 22.0% (2,440,653.7 miles de pesos) en el pago de servicios generales; y el restante 2.2% (241,865.2 miles de pesos) a materiales y suministros y transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

En 2018, el SAT elaboró y publicó el PAMC, en el cual se establecieron metas sobre la disminución en los costos de recaudación por medio de los indicadores denominados “Costo de la Recaudación”, el cual muestra el monto que ejerce la entidad de gasto corriente en términos netos para recaudar 100 pesos, y “Costo de Operación” el cual compara el costo de la recaudación del año en medición respecto al costo del año anterior, a fin de reflejar el esfuerzo para reducir los costos de operación.

En 2018, el SAT cumplió con la meta del indicador “Costo de operación” del Programa Anual de Mejora Continua, al alcanzar un resultado de 0.99 en el indicador, cifra menor a la meta establecida de 1.0.

En cambio, no alcanzó la meta del indicador “Costo de la Recaudación” al obtener un resultado de 0.54 pesos por cada 100 pesos recaudados, lo cual representó el 87.0% de la meta de 0.47 pesos por cada 100 pesos recaudados.

Al respecto, el SAT proporcionó información adicional con la que se constató que durante el año la SHCP le autorizó 1,077.0 millones de pesos como ampliaciones líquidas, las cuales no estuvieron previstas en el PEF de 2018 para la aplicación de nuevos tabuladores brutos con incremento a las percepciones salariales y prestaciones para el personal de base, enlaces, mandos medios y superiores, con lo que se verificó que se incrementó el costo de la recaudación, mismo que afectó el resultado del indicador señalado.

Con la revisión de los resultados alcanzados por los indicadores mencionados, se identificó que el Costo de la Recaudación disminuyó 11.9% en promedio anual, al pasar de tener un costo de 1.02 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2013 a 0.54 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2018.

Asimismo, se identificó que el resultado del indicador “Costo de Operación” presentó un incremento del 2.4% en promedio anual, al pasar de 0.90 en 2014 a 0.99 en 2018, debido a que el costo de la recaudación disminuyó proporcionalmente menos año con año, toda vez que la diferencia entre costo de la recaudación del año en medición respecto al del año anterior pasó de ser 0.08 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2014, a 0.01 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2018.

Los resultados mencionados son producto de que en el periodo el SAT implementó programas y proyectos como la obligatoriedad de la factura electrónica, el buzón tributario, los servicios de “Mi contabilidad”, “Mis cuentas” y las declaraciones pre llenadas para los asalariados, los cuales propiciaron una reducción en los costos mediante el ahorro en

papelería y el traslado de funcionarios para hacer notificaciones a los contribuyentes y tuvieron un impacto en la recaudación debido al incremento en el número de contribuyentes cumplidos.

9. *Control Interno*

Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2018, el sistema de control interno de la SHCP fue analizado mediante la auditoría núm. 55 “Regulación y Supervisión de las Instituciones del Sistema Financiero”, razón por la cual, sólo se aplicó el Cuestionario de Control Interno al SAT, en el que se evaluaron las 5 normas generales de control interno. No obstante, con la revisión de la información de la SHCP se determinó una observación.

Con el análisis de la información, se comprobó que, en 2018, el SAT cumplió con 4 de las 5 Normas Generales de Control Interno, ya que, el SAT estableció un ambiente de control en toda la institución y logró tener un sistema de control interno que influyó en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control (Primer Norma); desarrolló un proceso dinámico para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos (Segunda Norma); desarrolló políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales (Tercer Norma), y llevó a cabo la supervisión en cada uno de los procesos que realizó, a fin de contribuir a la optimización permanente del control interno y a la calidad en el desempeño de las operaciones (Quinta Norma).

Sin embargo, en relación con la información y comunicación (Cuarta Norma), se presentaron deficiencias en la información relacionada con las bases de datos, la metodología del PAMC y la rendición de cuentas, tanto del SAT como de la SHCP.

Respecto de las bases de datos, con el propósito de identificar la recaudación de los ingresos por cada contribuyente, se solicitó al SAT que proporcionara la base de datos con los pagos realizados por contribuyente y por impuesto; la entidad fiscalizada proporcionó una base de datos, con el registro de 7,345 personas morales de Grandes Contribuyentes, cifra que difiere en 3,530 personas morales de los 10,875 identificados por la ASF, debido, a que 1,777 no están en el padrón de diciembre por cambios en los montos derivados de la declaración anual, dejan de pertenecer al régimen de grupo de sociedades, ya no cumple con la permanencia establecida en el RISAT, procesos de depuración, cancelación, fusión del RFC, cambio de nombre o RFC, por lo que ya se identifica con otro; 1,560 no reportaron recaudación en 2018, otros 111 carecieron de registro de segmento (actividad económica) y la mayoría se encuentra en proceso de actualización lo que evidencia que su registro está incompleto; 74 contribuyentes sí se consideraron para la recaudación pero ésta fue producto del pago de contribuciones no tributarias; 7 son empresas de PEMEX, las cuales son reportadas por la SHCP en los informes de manera separada, y 1 es un gran contribuyente de PEMEX residente en el extranjero. Sobre estas 111 empresas, el SAT señaló que 69 contribuyentes tenían un estatus de cancelado o suspendido y de los 42 restantes que tuvieron el estatus de activo remitió al 2020 la actividad económica y el sector correspondientes; sin embargo, no acreditó la implementación de mecanismos para evitar

la omisión de esta información en la base de datos de ejercicios posteriores, por lo cual la observación se mantiene.

Como resultado del análisis de los 7,345 registros proporcionados por el SAT, se identificó que el monto total se corresponde con los 1,386,686.7 millones de pesos informado como recaudado por impuestos de Grandes Contribuyentes. Estos registros evidencian que el 45.3% de los ingresos tributarios, 3,062,331.2 millones de pesos, recae en 7,345 (17.0%) Grandes Contribuyentes y no en los 43,083 que se reportaron en el cuarto Informe Tributario y de Gestión de 2018. De acuerdo con el SAT, lo anterior se explica porque en el artículo 107, fracción I, inciso b, subinciso II, numeral 9, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que la Secretaría deberá incluir en el informe de recaudación neta un reporte de Grandes Contribuyentes, agrupados por cantidades en los siguientes rubros: empresas con ingresos acumulables en el monto que señalan las leyes, sector financiero, sector gobierno, empresas residentes en el extranjero y otros. Las empresas del sector privado, además, deberán estar identificadas por el sector industrial, primario y/o de servicios al que pertenezca. En este sentido, la ley no obliga a reportar las cifras de personas físicas, al sólo referir información de empresas.

En cuanto a las 35,639 personas físicas, 34,376 (96.5%) carecieron de registro de pago en 2018, porque al ser personas físicas extranjeras, de acuerdo con el SAT, se presume que ya no se encuentran en el país y no realizaron el trámite de suspensión ante la autoridad fiscal. De los restantes 1,263 que sí pagaron en ese año, 1,003 se ubican en el padrón de diciembre de 2018 y 260 en alguno de los padrones del mismo año. Cabe señalar que 50 contribuyentes de ese total aportaron 51.6 millones de pesos, el 91.5% de los 56.4 millones de pesos recaudados; el resto de las personas físicas, 1,213, tuvieron una recaudación promedio de 6.2 miles de pesos, lo que demuestra demasiada dispersión en los pagos, por lo que el SAT considera su recaudación no significativa para efectos de los Grandes Contribuyentes.

Respecto de los indicadores “Eficacia de la fiscalización Grandes Contribuyentes” y “Promedio de la recaudación por actos de fiscalización de métodos profundos concluidos por autocorrección a Grandes Contribuyentes” del PAMC, se identificó una subestimación de metas. En el primer caso, las metas oscilan entre 62.7 y 65.5, en tanto que los resultados de cada año lo hacen entre 66.4 y 74.8, lo cual evidencia que se superarán naturalmente las metas; en el segundo caso, las metas van de 84.9 a 144.0 millones de pesos y los resultados se ubicaron entre 122.6 y 184.3 millones de pesos, por lo que también se superarían las metas sin problema.

Por lo que se refiere a la SHCP, en la Estrategia Programática del PEF 2018 se mandata que la dependencia debería realizar acciones encaminadas a la consolidación de un sistema tributario sencillo y equitativo, sustentado en fuentes estables de ingresos, que promueva la competitividad, minimice las distorsiones, simplifique el pago de impuestos y reduzca el costo del cumplimiento fiscal mediante propuestas de adecuaciones al marco legal en materia fiscal. Con el análisis de la información contenida en la MIR del Pp P001, se identificó que contiene indicadores para medir la contribución del programa en la

consolidación de un sistema tributario sustentado en fuentes confiables de ingresos mediante el indicador de nivel Propósito “Crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”. La MIR contó con cuatro indicadores para medir la promoción de adecuaciones al marco legal en materia fiscal que son los de “Porcentaje de adecuaciones al marco jurídico tributario”, “Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas”, “Porcentaje de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera” y el “Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera analizadas”. Sin embargo, no contó con indicadores para determinar la consolidación de un sistema tributario sencillo y equitativo, para medir la promoción de la competitividad, ni la reducción del costo del cumplimiento fiscal.

Al respecto, la SHCP señaló que es “prácticamente imposible que todo lo señalado en la Estrategia Programática sea incorporado en indicadores y metas de las MIR de las Unidades Responsables de esta Secretaría”, no obstante, la MIR se encuentra alineada a la planeación de mediano plazo, y la Estrategia Programática también, por lo cual se debería de guardar relación entre cada uno de estos elementos, además, la MIR del Pp E026 sí se encuentra alineada con lo establecido en la Estrategia Programática, por lo anterior, se mantiene la observación.

2018-0-06100-07-0045-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mejore sus mecanismos de rendición de cuentas para que en la Cuenta Pública se informe sobre el cumplimiento de los objetivos anuales establecidos en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de contar con elementos que permitan darles seguimiento y verificar su cumplimiento, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, y 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendida.

2018-5-06E00-07-0045-07-005 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria instrumente mecanismos de control y criterios respecto de la integración de los informes o reportes en las bases de datos de los Grandes Contribuyentes que le permita contar con información útil, confiable y oportuna para determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales, sirva de insumo para la toma de decisiones y facilite la rendición de cuentas, en términos de lo establecido en la Norma Cuarta Información y Comunicación, Capítulo I, Título segundo, 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.

2018-5-06E00-07-0045-07-006 Recomendación

Para que el Servicio de Administración Tributaria modifique la metodología para la programación de las metas de los indicadores "Eficacia de la fiscalización a Grandes

Contribuyentes" y "Promedio de la recaudación secundaria por actos de fiscalización de métodos profundos concluidos por autocorrección a Grandes Contribuyentes" del Programa Anual de Mejora Continua, a fin de evitar fijar metas por debajo de los resultados logrados en ejercicios anteriores, que impliquen que se alcancen y superen con facilidad, en términos de la 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 de las medidas emprendidas.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

En 2018, la SHCP y el SAT contaron con las MIR de los programas presupuestarios P001 "Diseño de la Política de Ingresos" y E026 "Recaudación de las contribuciones federales", respectivamente. Se analizó la lógica vertical y horizontal de las MIR de los Pp P001 y E026, con los resultados siguientes:

Se verificó que, en la lógica vertical de la MIR del Pp P001, el objetivo de Fin se alineó con la planeación sectorial de mediano plazo al vincularse con el objetivo 4.1 "Mantener la estabilidad macroeconómica del país" del PND 2013-2018 y con los objetivos 1 y 2 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" del PRONAFIDE 2013-2018.

El objetivo del nivel de Propósito es adecuado, ya que cuenta con elementos suficientes para medir la contribución a nivel de Fin, hace mención a que la Administración Pública Federal cuenta con una política de ingresos adecuada que genere mayores ingresos tributarios no petroleros, la sintaxis del objetivo se ajustó con la metodología del marco lógico, ya que utiliza un sujeto (la Administración Pública Federal), un verbo en presente (cuenta) y un complemento (con una política de ingresos adecuada que genera mayores ingresos tributarios no petroleros).

Por lo que concierne al nivel de Componente, se identificó que los objetivos de este nivel hacen referencia a los productos terminados 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.

Respecto de los diez objetivos de Actividad, se verificó que corresponden a las actividades 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, así como participación en tratados de libre comercio, notificación de participaciones e incentivos económicos, 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 contables 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 construcción de un sustantivo derivado de un verbo y establece un complemento.

En cuanto a la lógica horizontal del Pp P001, se identificó que si bien, en el nivel de Fin, el indicador 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. Al respecto, la SHCP señaló que dicha medición “supone una diversidad de análisis, estudios y trabajos de investigación cuyo resultado es incierto y, que por lo tanto, emprender estas tareas supone no atender la disposición referida a procurar que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos, establecida en el Artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. En hechos posteriores, la SHCP informó que el nivel Fin “se adecuará al Programa sectorial que se publique para el Ramo, de conformidad con las disposiciones que al efecto emita la Unidad de Evaluación del Desempeño”; lo cual no desvirtúa lo observado.

Los indicadores del nivel de Componente permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas relacionadas 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 de participaciones e incentivos económicos incrementados.

Respecto del nivel de Actividad, se analizaron diez indicadores, de los cuales nueve permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas relacionadas con análisis de las propuestas de precios, tarifas, productos y aprovechamientos, inscripción de obligaciones y empréstitos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de entidades federativas y municipios, formalización de convenios y anexos de colaboración administrativa en materia fiscal federal, elaboración del programa anual de comunicación social de la SHCP, notificación de participaciones e incentivos económicos, análisis de las solicitudes de ingresos excedentes, análisis económico, fiscal y contable de propuestas de alternativas de política de ingresos, elaboración de anteproyectos y proyectos legales en materia fiscal y aduanera, negociación de convenios internacionales en materia fiscal y aduanera, así como participación en tratados de libre comercio.

Sin embargo, se identificó que el método de cálculo del indicador “Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera analizadas” no es adecuado, debido a que no se corresponde con el nombre ni definición del indicador, ya que considera el número de opiniones jurídicas emitidas y no las analizadas. Al respecto, la SHCP informó que la ULT “se encuentra realizando las gestiones correspondientes, para llevar a cabo las adecuaciones a los indicadores (...) para que, dentro de la lógica horizontal, sean alineadas las variables del método de cálculo del indicador de nivel Actividad ‘Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera analizados’”, por lo cual se sustituirían las variables de las opiniones jurídicas emitidas por las analizadas.

Respecto del Pp E026, a cargo del SAT, se verificó que, en la lógica vertical, el objetivo de Fin se alineó con la planeación sectorial de mediano plazo al vincularse con el objetivo 2 “Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad” del PRONAFIDE 2013-2018.

El objetivo del nivel de Propósito es adecuado, ya que cuenta con elementos suficientes para medir la contribución a nivel de Fin y menciona acciones para fomentar la formalidad mediante herramientas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Por lo que concierne al nivel de Componente, se identificó que los dos objetivos de este nivel hacen referencia a los productos terminados para el logro del nivel de Propósito, ya que consideran trámites fáciles generados y la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizadas. La sintaxis de los dos objetivos del nivel es correcta, ya que está diseñada con productos terminados y utiliza verbos en participio pasado.

Respecto de los cinco objetivos de Actividad, se verificó que corresponden a las actividades principales e inherentes para llevar a cabo cada uno de los componentes, con el fin de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales y de generar trámites fáciles, que conlleven el registro y atención de los contribuyentes, realización de actos de fiscalización, realización de actos para la defensa del interés fiscal, así como acciones de cobranza.

La sintaxis de los objetivos de nivel Actividad se ajusta a la Metodología del Marco Lógico porque tiene una construcción de un sustantivo derivado de un verbo y establece un complemento.

En cuanto a la lógica horizontal, se identificó que si bien, en el nivel de Fin, el indicador 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.

En relación con la inconsistencia identificada en la MIR del Pp E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”, el SAT informó que el indicador del nivel de Fin “Ingresos Tributarios” forman parte del PRONAFIDE, cuya instrumentación y seguimiento es

responsabilidad de la SHCP, por lo cual no tiene elementos para emitir pronunciamiento respecto de este indicador, en virtud de que no es de su competencia. Por lo cual, la recomendación correspondiente se generó a la SHCP.

En cuanto al nivel de Propósito, se identificó que el indicador permite medir el objetivo al cual se encuentra alineado, ya que éste busca que los contribuyentes cuenten con herramientas que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y el indicador mide la variación de los ingresos tributarios netos administrados por el SAT con respecto al año anterior.

Los indicadores del nivel de Componente permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas relacionadas con la verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizadas y con la generación de trámites fáciles.

Respecto del nivel de Actividad, se analizaron siete indicadores, los cuales permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas relacionadas con el registro y atención de los contribuyentes, la realización de actos de fiscalización, la realización de actos para la defensa del interés fiscal y la realización de acciones de cobranza.

Se verificó que, en los cuatro Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se incluyeron los indicadores de los Pp P001, a cargo de la SHCP, y E026, a cargo del SAT.

Se constató que la SHCP reportó en los referidos informes trimestrales los avances de los indicadores del Pp P001, de nivel Actividad, de acuerdo con la frecuencia de medición que registró en la MIR. Sin embargo, se verificó que para 2018 la dependencia no reportó los avances de los indicadores del Pp P001, de nivel Fin y Propósito y del indicador de nivel Componente “Porcentaje de incremento de participaciones” debido, en el primer caso, a que “los avances de los indicadores sectoriales serán reportados por las dependencias y entidades en los términos que establezca la SHCP, por lo que dicha información será presentada en las MIR por la Unidad de Evaluación del Desempeño, sin que se requiera la intervención de las unidades responsables que tienen a su cargo los Pp” y, en el segundo, a que éstos se miden de forma anual, por lo cual no se reportan trimestralmente y para el cierre del cuarto trimestre de 2018, no se reportaron debido a que en ese momento no se contó con las cifras definitivas; sin embargo, posteriormente se reportaron en la Cuenta Pública 2018.

Asimismo, se constató que el SAT reportó en los referidos informes trimestrales los avances de los indicadores del Pp E026, de nivel Componente y Actividad, de acuerdo con la frecuencia de medición que registró en la MIR. Sin embargo, se verificó que para 2018 el SAT no reportó los avances de los indicadores del Pp E026, de nivel Fin y Propósito.

El indicador de nivel Fin “Ingresos tributarios”, que comparten los Pp P001 y E026, se sobrepasó la meta en un 12.1%, debido a que las cifras con las que se calculó la meta fueron preliminares, ya que el INEGI no había publicado el PIB definitivo.

En cuanto al indicador de nivel propósito “Variación real de los ingresos tributarios”, la omisión de su reporte de avance en los informes trimestrales obedece a que la SHCP publica las cifras de recaudación entre 30 y 35 días después de terminado el informe del cuarto trimestre, no obstante, los resultados de este indicador son reportados en la Cuenta Pública.

2018-0-06100-07-0045-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P001 "Diseño de la Política de Ingresos" con el propósito de que el indicador de nivel de Fin permita medir el cumplimiento de todos los elementos del objetivo al que se encuentra alineado, así como para que el método de cálculo de todos los indicadores sea congruente con su nombre y definición, en cumplimiento de lo establecido en los numerales III.1 y IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

11. *Rendición de Cuentas*

Para verificar que la SHCP y el SAT informaron sobre la relación de la información programática con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo; el ejercicio de los recursos públicos de los Pp P001 y E026; el cumplimiento de lo establecido en la estrategia programática y el cumplimiento de las metas y objetivos de cada uno de los programas, se analizó la Cuenta Pública de 2018 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de los cuatro trimestres de ese año, mediante los cuales se rinde cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos previstos. Respecto de éstos, se constató que el SAT, mediante comunicaciones electrónicas, remitió los datos estadísticos a la SHCP para que ésta reportara en dichos informes lo relativo a la recaudación; los saldos de los créditos fiscales, y el número de contribuyentes, por sector de actividad y por tamaño de contribuyente, lo cual se detalla en los resultados núm. 2 Recaudación tributaria de Grandes Contribuyentes y 4 Créditos Fiscales de Grandes Contribuyentes.

Asimismo, se constató que la SHCP entregó en tiempo los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública el 30 de abril, el 30 de julio y el 30 de octubre de 2018 del primero, segundo y tercer trimestre, respectivamente, y el 30 de enero de 2019 el del cuarto trimestre, en los cuales se incluyó información sobre los ingresos obtenidos y de los resultados y avances de los programas P001 y E026 en el cumplimiento de los objetivos y metas.

Con la revisión de las matrices de los Programas presupuestarios P001 “Diseño de la Política de Ingresos” y E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales” contenidas en la Cuenta Pública 2018, se determinó que la SHCP y el SAT relacionaron dichos programas con el objetivo “Mantener la estabilidad macroeconómica del país” y la estrategia: “Fortalecer los ingresos del sector público establecidos en el PND 2013-2018 y con el Objetivo 2: “Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente

la formalidad” del PRONAFIDE 2013-2018, a los cuales alinearon el objetivo nivel Fin de las matrices “Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante la recaudación de las contribuciones federales”.

Respecto de los recursos públicos, se identificó que los 11,643,571.3 miles de pesos ejercidos fueron superiores en 26.9% (2,469,934.9 miles de pesos) a los 9,173,636.4 miles de pesos programados en el PEF 2018. Asimismo, se determinó que de los recursos ejercidos en 2018, el 4.7% (545,665.6 miles de pesos) correspondió al Pp P001 “Diseño de la política de ingresos”, el cual fue 3.1% (16,164.1 miles de pesos) superior a lo aprobado; y que el Pp E026 “Recaudación de las contribuciones federales” ejerció el 95.3% (11,097,905.7 miles de pesos) de los recursos, superior en 28.4% (2,453,770.8 miles pesos), respecto del monto original, debido a ampliaciones líquidas para la aplicación de los nuevos tabuladores brutos con incremento a las percepciones salariales y prestaciones al personal operativo, enlaces y mandos, y para apoyar la insuficiencia presupuestal de origen, como se detalla en el resultado núm. 8 Egresos asociados a la Política de Ingresos Tributarios.

En la Estrategia Programática del PEF 2018 se mandata que la SHCP debería realizar acciones encaminadas a la consolidación de un sistema tributario sencillo y equitativo, sustentado en fuentes estables de ingresos, que promueva la competitividad, minimice las distorsiones, simplifique el pago de impuestos y reduzca el costo del cumplimiento fiscal mediante propuestas de adecuaciones al marco legal en materia fiscal. Con el análisis de la información contenida en la MIR del Pp P001, se identificó que contiene indicadores para medir la contribución del programa en la consolidación de un sistema tributario sustentado en fuentes confiables de ingresos mediante el indicador de nivel Propósito “Crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”. La MIR contó con cuatro indicadores para medir la promoción de adecuaciones al marco legal en materia fiscal que son los de “Porcentaje de adecuaciones al marco jurídico tributario”, “Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera emitidas”, “Porcentaje de Anteproyectos y Proyectos legales en materia fiscal y aduanera” y el “Porcentaje de opiniones jurídicas en materia fiscal y aduanera analizadas”. Sin embargo, no contó con indicadores para determinar la consolidación de un sistema tributario sencillo y equitativo, para medir la promoción de la competitividad, ni la reducción del costo del cumplimiento fiscal, situación que fue observada en el resultado núm. 9 Control interno.

Al respecto, la SHCP señaló que es “prácticamente imposible que todo lo señalado en la Estrategia Programática sea incorporado en indicadores y metas de las MIR de las Unidades Responsables de esta Secretaría”, no obstante, la MIR se encuentra alineada a la planeación de mediano plazo, y la Estrategia Programática también, por lo cual se debería de guardar relación entre cada uno de estos elementos, además, la MIR del Pp E026 sí se encuentra alineada con lo establecido en la Estrategia Programática, por lo anterior, se mantiene la observación.

En dicha estrategia se mandató para el SAT que realizara acciones orientadas a proporcionar servicios de mayor calidad al contribuyente y a incrementar la recaudación con base en una

operación más eficiente sustentada en tecnologías de punta que faciliten al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y para incrementar la eficiencia y capacidad de cobranza del SAT. Asimismo, en materia de fiscalización, las acciones se centrarían en el combate a la evasión fiscal, destacando la relevancia que tienen los Grandes Contribuyentes por su impacto recaudatorio en las finanzas públicas.

Con el análisis de los indicadores contenidos en la MIR del Pp E026, se determinó que el SAT contó con los mecanismos para medir la contribución del programa en la mejora de la calidad de servicios al contribuyente mediante tres indicadores, y para medir la fiscalización, como forma de combate a la evasión fiscal con seis indicadores.

En la Cuenta Pública se reportaron los resultados de las MIR 2018 de los Pp P001 y E026 en el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal. Se determinó que de los 34 indicadores establecidos el 67.7% (23) cumplió la meta aprobada y 29.4% (10) la superó, y 2.9% (1) no cumplió con su meta establecida.

Los Pp P001 y E026, los cuales comparten el indicador de nivel Fin “Ingresos tributarios”, se sobrepasó la meta en un 12.1%, debido a que las cifras con las que se calculó la meta fueron preliminares, ya que el INEGI no había publicado el PIB definitivo.

En cuanto al programa E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, otros 7 indicadores presentaron cumplimientos superiores al 110.0% respecto de su meta aprobada. Se determinó que fue debido a la planeación de auditorías profundas con más expectativas de recaudación, actos de fiscalización aplicando focalizados a rubros específicos y a contribuyentes con riesgos que desemboquen en recaudación; a la incorporación de diferentes modalidades de inscripción al padrón; la redistribución de recursos de los servicios de menor a los de mayor demanda y distribuyendo las citas en horarios con baja saturación.

De los indicadores que alcanzaron la meta, se determinó que el indicador de nivel Propósito “Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT” utilizó la información preliminar correspondiente al cuarto trimestre de 2018 para su cálculo, debido a que la SHCP publica las cifras de recaudación entre 30 y 35 días después de terminado el cuarto informe trimestral.

En lo que respecta al indicador de nivel Actividad “Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT” con el 84.6% de cumplimiento de su meta aprobada, en la Cuenta Pública se reportó que las causas de la variación negativa es debido a que el resultado en los juicios que obtiene el SAT se ve impactado por el sentido y la forma en que se emiten las sentencias, ya que al resolverse sobre cuestiones o vicios formales, dichas sentencias se consideran definitivas aun cuando no se comparta la conclusión del órgano jurisdiccional, pero al ser improcedente recurso de revisión, afecta el comportamiento del indicador. Sin embargo, mediante la revisión de las bases de datos y documentación que comprueban las metas alcanzadas se determinó que el cálculo utilizó el total de los juicios resueltos, así como las sentencias favorables al SAT en controversias contra Otros Contribuyentes,

excluyendo de la medición a los Grandes Contribuyentes. Con los cálculos realizados por la ASF se determinó que el total de juicios concluidos fue de 18,609, con un total de sentencias favorables de 9,020 y un porcentaje de 48.5%, por lo que el SAT reportó en Cuenta Pública y en el cuarto informe trimestral de 2018, información diferente a la que se estableció en la ficha del indicador de la MIR del Pp E026.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, inició las gestiones ante la SHCP para la modificación del nombre del indicador, a fin de que su descripción se corresponda con el método de cálculo en cuanto a medir las sentencias definitivas favorables al SAT en contra de Otros Contribuyentes, con lo que se solventa lo observado.

Como resultado del análisis de los 7,345 registros de Grandes Contribuyentes proporcionados por el SAT, para determinar la recaudación tributaria de los mismos, se identificó que el monto total de los 1,386,686.7 millones de pesos informado como recaudado correspondió a éstos, por lo que no recaen en los 43,083 que se reportaron en el cuarto Informe Tributario y de Gestión de 2018. Al respecto, la ASF considera que en dicho informe faltaron agregar la recaudación de las 35,639 personas físicas clasificadas como Grandes Contribuyentes, por 56.4 millones de pesos, con lo cual el monto debería ser 1,386,743.1 millones de pesos, lo que denota debilidades en sus sistemas de información para una adecuada rendición de cuentas. El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para la incorporación de la recaudación de las personas físicas clasificadas como Grandes Contribuyentes en los siguientes Informes Tributarios y de Gestión para 2020, con lo que se solventa lo observado. El detalle se encuentra en el resultado núm. 2 Recaudación tributaria de Grandes Contribuyentes.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 9 - Acción 2018-0-06100-07-0045-07-006

Consecuencias Sociales

En el periodo 2013-2018, el diseño y operación de la política de ingresos permitieron que los ingresos del Gobierno Federal aumentaran a una tasa media anual, en términos reales, del 2.4%, al pasar de 3,436,571.5 millones de pesos en el primer año a 3,871,626.8 millones de pesos en el segundo, debido principalmente a la mayor recaudación tributaria, que se incrementó, en términos reales, a una tasa media de 9.1%, al pasar de 1,985,323.4 millones de pesos en 2013 a 3,062,331.2 millones de pesos en 2018; sin embargo, debido al cumplimiento del Acuerdo de Certidumbre Tributaria se quedaron desactualizadas las leyes aplicables a la recaudación, tanto en las actividades económicas que regulan, como en las tasas, tarifas y bases imponibles del ISR, IVA e IEPS, lo que limitó aumentar la recaudación de los 46,514 Grandes Contribuyentes y con ello incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades básicas de la población.

Buen Gobierno

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron:

13 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 2 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 17 de enero de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el diseño, la implementación y los resultados de la política de ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, la Reforma Hacendaria 2014 y los árboles del problema de los programas presupuestarios en materia de política de ingresos tributarios, se reconoce que la baja recaudación es ocasionada por deficiencias en el diseño de la política debido a la falta de la actualización normativa, a la alta cartera de créditos fiscales y el crecimiento de la elusión y evasión fiscales en las que se necesita mayor número de actos de fiscalización, y que no contribuye a fortalecer los ingresos tributarios del sector público y a aumentar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población.

Para atender la problemática, en 2013, el Gobierno Federal realizó una reforma hacendaria con el propósito de atender el problema del nivel reducido de los ingresos públicos, que tienen como una consecuencia la baja capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población. Asimismo, en 2014 firmó el Acuerdo de Certidumbre Tributaria para dotar de estabilidad a la estructura tributaria y fomentar la inversión y el crecimiento económico en el país. En congruencia con lo anterior, con el PRONAFIDE 2013-2018 se buscó garantizar una implementación plena y efectiva de las disposiciones fiscales establecidas en la Reforma Hacendaria al impulsar un sistema hacendario simple, progresivo, que fomente la formalidad y genere más recursos para contribuir a mantener la estabilidad macroeconómica y en el Plan Estratégico del Servicio de

Administración Tributaria 2014-2018 se estableció como objetivo aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Para lograr lo anterior, la SHCP tiene la misión de proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública, con el propósito de consolidar un país con crecimiento económico de calidad, equitativo, incluyente y sostenido, que fortalezca el bienestar de los mexicanos. Para esto, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con atribuciones para estudiar y formular, los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamentos en materia fiscal de la Federación, así como los proyectos de reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal.

En tanto, el SAT tiene por objeto lograr una recaudación de impuestos de acuerdo con lo determinado en la Ley de Ingresos de la Federación, un proceso de administración fiscal y fiscalización eficientes, la generación de una cultura fiscal para el pago de contribuciones y una recuperación de cartera de créditos eficaz; así como la actualización y registro del padrón de contribuyentes, a efecto de contribuir a aumentar la recaudación de los ingresos tributarios. De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el SAT tiene atribuciones para recaudar ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes conforme a la legislación aplicable; llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales de los Grandes Contribuyentes, representar el interés de la Federación en controversias fiscales; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, y reducir su costo de operación y del cumplimiento de las obligaciones fiscales, para consolidar que los ingresos públicos provengan de fuentes estables. Por lo cual la revisión comprendió las acciones realizadas por la SHCP y el SAT dirigidas a los Grandes Contribuyentes, durante el ejercicio fiscal 2018, y las correspondientes al periodo 2013-2017, a fin de contar con datos históricos.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2018, la SHCP y el SAT, contaron con un diseño institucional-organizacional congruente con la atención del problema público de la baja recaudación y la insuficiencia de recursos para financiar el gasto público que permita atender las necesidades prioritarias de la población; si bien en la política de ingresos tributarios y de administración tributaria no existen elementos específicos para los Grandes Contribuyentes, el diseño engloba a los dos tipos de contribuyentes, los grandes y los otros, sin hacer distinción en cuanto a la legislación aplicable ni respecto de la programación de acciones. Sin embargo, se determinó que entre los Grandes Contribuyentes se encuentran tanto personas morales (10,875) como físicas (35,639) y que estas últimas tienen una baja participación en la recaudación (56.4 millones de pesos) por lo que se considera necesario revisar su clasificación como Grandes Contribuyentes.

En cuanto al marco normativo de la política de ingresos tributarios, en el periodo 2013-2018, se realizaron diversas modificaciones al mismo, las cuales se centraron en 2014 como resultado de la Reforma Hacendaria, con el objetivo de construir un sistema hacendario más fuerte, progresivo y simple, mediante la ampliación de la base de contribuyentes de los

principales impuestos con el fin de incrementar la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades básicas de la población. Sin embargo, en 2018, la SHCP no realizó propuestas de adecuación al marco legal, debido al cumplimiento del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, el cual comprometía al Gobierno Federal a no proponer modificaciones a las leyes fiscales que implicaran ajustes a las tasas, tarifas y bases imponibles. Dicha situación generó que se quedara estática al escenario de 2013 sin tener modificaciones conforme al contexto nacional, tanto en las actividades económicas que regula, como en las tasas, tarifas y bases imponibles del ISR, IVA e IEPS, por lo que la recaudación se estancó alrededor de los 3,000,000.0 millones de pesos, a partir de 2016.

En el diseño programático, la política de ingresos tributarios del periodo 2013-2018 buscó fortalecer los ingresos del sector público de un nivel de 9.2% del PIB a uno de 11.6%; contar con un sistema hacendario que fuera simple, progresivo y que fomentara la formalidad; aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y modificar la legislación con base en lo establecido en la Reforma Hacendaria. Se determinó que los cambios legislativos contribuyeron a que dicha meta se alcanzara antes de lo previsto, ya que para 2015 el porcentaje fue de 12.7% y en 2016 se logró el máximo histórico de 13.5%. Sin embargo, en el periodo 2017-2018 los ingresos tributarios se estancaron, ya que para 2017 el porcentaje fue de 13.1% y para 2018 de 13.0%.

En 2018, los ingresos tributarios por el concepto de Grandes Contribuyentes fueron de 1,386,686.7 millones de pesos, lo cual representó el 45.3% de los ingresos tributarios (3,062,331.2 millones de pesos) recaudados por el SAT, y el 35.8% de los 3,871,626.8 millones de pesos ingresados por el Gobierno Federal. El monto total de los impuestos cobrados a los Grandes Contribuyentes se conformó de la siguiente manera: de ISR se recaudaron 815,017.9 millones de pesos (58.8%); de IVA 390,802.2 millones de pesos (28.2%); de IEPS 127,517.1 millones de pesos (9.2%); de impuestos al comercio exterior 35,184.1 millones de pesos (2.5%), y de otros impuestos 18,165.4 millones de pesos (1.3%).

De acuerdo con las bases de datos de Grandes Contribuyentes, en 2018, se registraron 46,514 contribuyentes activos al menos una vez en el año, de los cuales el 76.6% (35,639) correspondió a personas físicas y el 23.4% (10,875) fue de personas morales. Con la revisión del cobro efectuado a cada uno de los Grandes Contribuyentes, se evidenció que los ingresos tributarios reportados en el Informe Tributario y de Gestión del cuarto trimestre de 2018 recaen en 7,345 (17.0%) Grandes Contribuyentes personas morales y no en los 43,083 que se reportaron en dicho informe, de las cuales 902 Grandes Contribuyentes tuvieron saldo de cero pesos o a favor equivalente a 156,734.3 millones de pesos, debido a devoluciones, compensaciones en otros impuestos cobrados en ese año y gastos fiscales otorgados conforme a la ley.

Respecto de las 35,639 personas físicas, 34,376 (96.5%) carecen de registro de pago en 2018, son personas físicas extranjeras y el SAT presume que ya no se encuentran en el país y no realizaron el trámite de suspensión ante la autoridad y continúan activos en el padrón. De los restantes 1,263 que sí pagaron en ese año, contribuyeron con 56.4 millones de pesos, lo que evidencia demasiada dispersión en los pagos, así como una baja participación en la

recaudación para efectos de los Grandes Contribuyentes; sin embargo, se considera que dichos recursos debieron contabilizarse para efectos de los informes trimestrales.

En el periodo 2013-2018, los ingresos del Gobierno Federal aumentaron a una tasa media anual, en términos reales, del 2.4%, al pasar de 3,436,571.5 millones de pesos en el primer año a 3,871,626.8 millones de pesos en el segundo, debido principalmente a la mayor recaudación tributaria, que se incrementó, en términos reales, a una tasa media de 9.1%, de 1,985,323.4 millones de pesos en 2013 a 3,062,331.2 millones de pesos en 2018, con lo que se superó la meta de la LIF de este año en 3.5% y al resultado del año previo en 2.1%. En ese periodo, los niveles de evasión por el cobro del ISR, IVA e IEPS no petrolero disminuyeron 5.3% en promedio anual en relación con el monto evadido, al pasar de representar una pérdida de recursos por 812,208.0 millones de pesos en 2013 a 619,622.1 millones de pesos en 2018. Si bien se ha reducido la brecha entre la recaudación potencial y lo recaudado, hace falta fortalecer las estrategias del SAT que permitan reducir la evasión al mínimo posible, ya que representa casi la quinta parte de lo recaudado en 2018.

En 2018, el monto de los estímulos fiscales aplicados fue de 68,170.3 millones de pesos, de los cuales el 54.5% (37,162.2 millones de pesos) se concentró en el 1.1% (549 Grandes Contribuyentes) de los 46,514 contribuyentes activos en 2018; el 72.1% (396 Grandes Contribuyentes) recibió beneficios fiscales por un monto menor a 25.0 millones de pesos, mientras que el 2.0% (11 Grandes Contribuyentes) utilizó los estímulos por montos mayores a 500.0 millones de pesos. Sin embargo, aun cuando el SAT identificó los montos que representaron para el erario federal los estímulos fiscales, así como los sectores de la actividad económica que reciben los beneficios, se carece de estudios o medición del cumplimiento de los objetivos que tienen los diferentes estímulos fiscales que permitan determinar el impacto de éstos en la materialización o la promoción de actividades económicas.

El SAT superó en 79.5% la meta programada para el cobro de los créditos fiscales en 2018 de 35,000.0 millones de pesos, al alcanzar 62,807.6 millones de pesos en la recuperación de la cartera de créditos fiscales, de los cuales 36,389.1 millones de pesos (57.9%), correspondieron a Grandes Contribuyentes, y 26,418.5 millones de pesos (42.1%), a otros. En cuanto a la conformación de la cartera de créditos, los adeudos de los Grandes Contribuyentes fueron 13,266 (0.8%), por un importe de 186,040.3 (24.9%) millones de pesos. De los adeudos registrados, el 99.7% (13,228) se determinó para personas morales, lo cual representó un monto de 186,039.6 (99.9%) millones de pesos; mientras que, el 0.3% (38) de los créditos, correspondió a personas físicas, con un valor de 0.7 (0.1%) millones de pesos.

En 2018, en la defensa del interés fiscal frente a los Grandes Contribuyentes, el SAT litigó 290 juicios fiscales por un monto de 11,457.0 millones de pesos, de los cuales ganó 190 juicios (65.5%), por un monto de 7,301.8 millones de pesos (64.0%), y perdió 100 juicios (34.5%), por un monto de 4,155.2 millones de pesos (36.0%). La principal causa por la que el SAT perdió juicios fue por deficiencias de origen en su operación, ya que en 48.0% (48 juicios) se fundó y motivó de manera indebida la negación de las devoluciones solicitadas,

las prórrogas para dar atención a requerimientos de información y el trato arancelario preferencial. Respecto de dicha situación el SAT operó una estrategia consistente en realizar reuniones periódicas con las áreas fiscalizadoras, a fin de identificar los principales vicios en los que se incurren.

El SAT concluyó 1,182 actos de fiscalización en 2018 a 793 Grandes Contribuyentes, mediante los cuales se percibieron 84,387.3 millones de pesos. Del total de actos concluidos, el 68.3% (807) fue con observaciones, mientras que el 31.7% (375) fue sin observaciones. Del total de actos de fiscalización, 1,021 actos se realizaron con métodos profundos y representaron un monto de recuperación de 79,482.4 millones de pesos (94.2%), mientras que los 161 realizados con métodos ágiles significaron un monto de 4,904.9 millones de pesos (5.8%). Sin embargo, las metas del monto recaudado por tipo de acto de fiscalización por dictámenes y masivas, fueron inferiores a lo programado en 64.0% y 49.6%, respectivamente; no se acreditó el cambio de metodología para identificar a los contribuyentes con más riesgos, a fin de obtener una mayor recaudación, y se identificó una subestimación de metas en los indicadores para medir la eficacia de la fiscalización de Grandes Contribuyentes y de la recaudación por actos de fiscalización con métodos profundos.

En relación con las devoluciones de ingresos tributarios, en 2018, se autorizaron 13,788 a Grandes Contribuyentes por un monto de 307,555.4 millones de pesos y se pagó un total de 306,859.7 millones de pesos. De ellas, 11,380 devoluciones (82.6%) fueron autorizadas en su totalidad, con un importe de 268,964.2 millones de pesos (87.7%); 1,559 devoluciones (11.3%) se registraron como una autorización parcial, por un valor de 348.0 millones de pesos (0.1%); 734 devoluciones (5.3%) fueron autorizadas parcialmente con remanente disponible, con un valor de 33,805.1 millones de pesos (11.0%), y 115 devoluciones (0.8%) se autorizaron parcialmente con remanente negado, por un monto de 3,742.4 millones de pesos (1.2%). Asimismo, se otorgaron 7,757 compensaciones a Grandes Contribuyentes, por un monto de 53,149.6 millones de pesos, de las cuales 7,686 (99.1%), fueron por solicitud de los contribuyentes, con un importe de 53,132.0 millones de pesos, y 71 (0.9%), se ejecutaron de oficio, con un valor de 17.6 millones de pesos.

En 2018, el costo de recaudación del SAT fue de 54 centavos por cada 100 pesos recaudados, lo cual representó el 87.0% de la meta de 0.47 pesos por cada 100 pesos recaudados, debido a que se autorizó una ampliación en el presupuesto para la aplicación de los nuevos tabuladores brutos con incremento a las percepciones salariales y prestaciones al personal, para cubrir las erogaciones de impuesto sobre nómina, servicio de vigilancia, y gastos inherentes a la recaudación, entre otros.

En opinión de la ASF, la SHCP y el SAT cumplieron con el objetivo de ampliar la capacidad financiera del Estado, ya que, en 2018, los ingresos tributarios de los Grandes Contribuyentes fueron de 1,386,686.7 millones de pesos, lo cual representó el 45.3% de los ingresos tributarios (3,062,331.2 millones de pesos), mismos que, a su vez, superaron la meta de la LIF de ese año en 3.5% y el resultado del año previo en 2.1%; lo anterior se explica porque la operación de la política compensó las deficiencias de su diseño: el SAT

superó sus metas al recuperar 36,389.1 millones de pesos de la cartera de créditos fiscales a Grandes Contribuyentes; realizar 1,182 actos de fiscalización a 793 Grandes Contribuyentes, mediante los cuales se percibieron 84,387.3 millones de pesos; ganar 190 juicios (65.5%) de los 290 juicios fiscales litigados, por un monto de 7,301.8 millones de pesos; resolver las solicitudes de devoluciones de ingresos tributarios por un monto de 307,555.4 millones de pesos y de compensaciones por un monto de 53,149.6 millones de pesos; no obstante esas acciones, la evasión continúa siendo cerca de la quinta parte de los recursos por recaudar y las deficiencias en los sistemas y metodologías para reportar los Grandes Contribuyentes evitaron transparentar que la contribución de éstos recaee en 7,345 personas morales (17.0% de los Grandes Contribuyentes); en tanto, la SHCP, en el diseño, al carecer de evaluaciones de los estímulos fiscales otorgados desconoce si éstos logran el propósito para los cuales fueron creados; al no establecer facultades y estrategias para combatir la elusión fiscal se dejan de recaudar recursos por la falta de un responsable de esta tarea; al cumplir el Acuerdo de Certidumbre Tributaria se eliminó la posibilidad de emitir nuevas normativas que permitieran aumentar las tasas, tarifas y bases imponibles, lo cual intentó subsanarse con las Resoluciones Miscelánea Fiscal, pero al emitir hasta diez modificaciones de dichas resoluciones en un año, podría limitar que el proceso sea ágil y generar incertidumbre para los contribuyentes; y al fijar metas de incrementar la recaudación en cerca de 2 puntos porcentuales del PIB, no se logrará cerrar la brecha contra el promedio de la OCDE, por lo que se considera que ambos aspectos deben ser fortalecidos, a fin de evitar vacíos normativos que permitan la elusión y contar con elementos legales para su combate, y reducir al máximo el monto que el Estado deja de percibir por evasión, basado en una estrategia integral en la que participen tanto la SHCP en su carácter de diseñador de la política de ingresos, como el SAT como operador de la administración tributaria.

La atención de las recomendaciones contribuirá a que la SHCP se coordine con el SAT para mejorar el diseño de la política de ingresos tributarios, particularmente el marco legal aplicable y modificar las disposiciones fiscales que impactan negativamente la recaudación y que el SAT, en materia de la operación de la recaudación de los ingresos tributarios, fortalezca sus programas y acciones para combatir la evasión y la elusión fiscales, así como la mejora de los instrumentos de rendición de cuentas, a fin de contar con un sistema tributario para los Grandes Contribuyentes que permita aumentar la recaudación y fortalecer los ingresos tributarios del sector público para atender las necesidades de la población. Asimismo, de materializarse las sugerencias a la Cámara de Diputados se otorgarían facultades al SAT para combatir la elusión fiscal y se contaría con elementos para evaluar el efecto de los estímulos fiscales.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

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.

En respuesta a los resultados con observación presentados por la Auditoría Superior de la Federación la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló lo siguiente:

Resultado 3. Estímulos fiscales a Grandes Contribuyentes

“En cuanto a la pertinencia de promover una reforma a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para que se establezca la obligación de señalar el propósito específico de cada estímulo fiscal, se señala que el objetivo de cada estímulo fiscal se localiza en los documentos que se elaboran con motivo del proceso legislativo o Decreto Presidencial que les da origen.

“En este sentido, como parte de las mejoras al Presupuesto de Gastos Fiscales y con el fin de facilitar la consulta al proceso legislativo mencionado, en el PGF 2016 se incluyeron las referencias con las direcciones electrónicas del proceso legislativo del que derivaron las disposiciones que crean los tratamientos preferenciales que dan lugar a los gastos fiscales y en el PGF 2019 se incorporó de manera sucinta el objetivo de los estímulos fiscales otorgados mediante Decreto Presidencial.

“Con base en lo anterior, se considera que no es necesario promover la reforma citada a la LIF”.

Resultado 9. Control Interno

“La Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, de acuerdo con el Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio fiscal 2018, es un resumen sobre el desarrollo de las acciones que se previó realizar en ese año para dar cumplimiento

a los objetivos y metas de las dependencias y entidades, debiendo reflejar la vinculación directa de las estructuras programáticas con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el programa o los programas que derivan del mismo.

"Asimismo, la Estrategia Programática describe brevemente la razón de ser de la dependencia o entidad, y refiere los principales programas, actividades y proyectos que se desarrollarían en 2018, así como las metas que se planteó alcanzar, destacando los elementos y acciones que se consideraron más importantes en la ejecución del presupuesto que se aprobó para ese ejercicio.

"Sobre la base de la definición anterior del concepto de Estrategia Programática, en donde se presenta desde la razón de ser de las dependencias y entidades hasta los elementos y acciones que se consideran más importantes en la ejecución del presupuesto de las mismas, es prácticamente imposible que todo lo señalado en la Estrategia Programática sea incorporado en indicadores y metas de las MIR de las Unidades Responsables de esta Secretaría.

"Por lo Anterior, No Se Considera Procedente Está Observación".

Sugerencias A La Cámara De Diputados

2018-0-01100-07-0045-13-001

Para Que La Cámara De Diputados, Por Conducto De La Comisión De Hacienda Y Crédito Público, Analice La Pertinencia De Realizar Modificaciones A La Ley Del Servicio De Administración Tributaria, A Fin De Otorgarle Facultades Al Servicio De Administración Tributaria Para Combatir La Elusión Fiscal, Toda Vez Que En El Artículo 7°, Fracción Xiii, De La Ley Del Servicio De Administración Tributaria, Se Establece La Definición De La Política De Administración Tributaria En La Que Se Dice Que El Combate A La Evasión Y Elusión Forman Parte De Dicha Política, Pero En Ningún Artículo Se Precisan Las Facultades Para Las Áreas Que Determine Qué Se Debe Hacer Para Ello, Lo Cual Limita Identificar Cuánto Se Está Dejando De Recaudar Por La Elusión, Repercutiendo En La Atención De Las Necesidades De La Población, Especialmente La De Menores Ingresos. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-0045-13-002

Para Que La Cámara De Diputados, Por Conducto De La Comisión De Presupuesto Y Cuenta Pública, En Coordinación Con La Comisión De Puntos Constitucionales, Analice La Pertinencia De Incluir Un Artículo En La Ley De Ingresos De La Federación En El Que Se Establezca Para La Secretaría De Hacienda Y Crédito Público La Obligación De Definir El Propósito Específico De Cada Uno De Los Estímulos Fiscales Y Realizar Evaluaciones De Impacto Para Determinar El Cumplimiento De Los Mismos Y Tener Certeza De Que Los Recursos Que Deja De Recibir El Estado Están Logrando Los Propósitos Previstos En El Desarrollo Del País, A Fin De Focalizar Dichos Gastos Fiscales A Las Empresas De Menor Tamaño De Las Entidades Con Menor Nivel De Desarrollo, Ya Que La Evidencia Disponible

Mostró Que Actualmente Se Entregan Sin Una Estrategia Clara Que Permita Identificar El Efecto Que Se Busca, Y Los Beneficiarios De Los Mismos Son Las Empresas De Mayor Tamaño, Que Operan En Las Ciudades Con Mayor Nivel De Desarrollo Contribuyendo A Reducir Su Pago De Impuestos, Lo Cual Reduce La Capacidad Financiera Del Estado Para Beneficiar A La Población Con Bienes Y Servicios Públicos, Especialmente A La De Menores Ingresos. [Resultado 3]

Apéndices

Procedimientos De Auditoría Aplicados

1. Analizar El Diseño Institucional-Organizacional, Normativo, Programático Y Mejores Prácticas, Respecto Del Problema Público Que Motivó La Intervención Gubernamental En 2018.
2. Evaluar La Contribución De Los Grandes Contribuyentes, En 2018, En La Recaudación De Ingresos Tributarios Federales, A Fin De Que Ésta Aumentara.
3. Verificar La Participación Que Tuvieron Los Grandes Contribuyentes En Los Ingresos No Recaudados Por Concepto De Estímulos Fiscales Y Corroborar Que Éstos Fueron Equitativos En 2018.
4. Verificar La Eficacia Del Sat, En 2018, En El Cobro De Créditos Fiscales A Grandes Contribuyentes, A Fin De Identificar Su Contribución Al Aumento De La Recaudación De Los Ingresos Tributarios.
5. Verificar Que, En 2018, El Sat Implementó Medidas Que Le Permitieran Disminuir El Número De Juicios Perdidos Contra Los Grandes Contribuyentes, A Fin De Aumentar La Eficacia En La Defensa Del Interés Fiscal.
6. Verificar Que, En 2018, Los Actos De Fiscalización Realizados Por El Sat A Los Grandes Contribuyentes Permitieron Incrementar La Recaudación Y Combatir La Evasión Fiscal.
7. Verificar La Eficacia Del Sat En Materia De Devoluciones Y Compensaciones Por Cada Uno De Los Impuestos Y Para La Resolución De Solicitudes Y De La Aplicación De Las Mismas A Los Grandes Contribuyentes, Así Como Su Efecto En La Recaudación De Los Ingresos Tributarios.
8. Verificar Que, En 2018, El Sat Definió Programas Que Le Permitieran Disminuir El Costo De La Recaudación.
9. Verificar Que El Sistema De Control Interno Del Sat Haya Contado Con Las Actividades, Mecanismos Y Controles Que Permitieran Que Los Diferentes Procesos De La Política Pública De Ingresos Tributarios Aplicables A Grandes Contribuyentes Se Realicen Con Una Seguridad Razonable En El Logro De Sus Objetivos.
10. Determinar La Utilidad De La Mir 2018 De Los Pp P001 Y E026, A Cargo De La Shcp Y El Sat, Como Instrumentos De Evaluación Y Seguimiento Del Cumplimiento De Los Objetivos Y Metas 2018 Relacionados Con La Política De Ingresos Tributarios.

11. Verificar Que La Shcp Y El Sat Reportaron En La Cuenta Pública 2018 Información Relacionada Con El Cumplimiento De Los Objetivos Y Metas En Materia De Ingresos Tributarios.

Áreas Revisadas

Las Unidades: De Legislación Tributaria, Y De Política De Ingresos Tributarios De La Shcp; Y Las Administraciones Generales: Jurídica; De Grandes Contribuyentes; De Planeación; De Recaudación; De Recursos Y Servicios, Y De Servicios Al Contribuyente, Del 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 Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria: Arts. 1, Par. Segundo; 45, Par. Primero Y Cuarto.
2. Acuerdo Por El Que Se Emiten Las Disposiciones Y El Manual Administrativo De Aplicación General En Materia De Control Interno: Título Segundo, Capítulo I, Norma Cuarta Información Y Comunicación.
3. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Manual De Procedimientos Del Servicio De Administración Tributaria, Proceso 6.1 Planeación De La Operación Fiscalizadora, Subproceso, 6.1.2. Programación De Actos De Fiscalización; Lineamientos Para La Revisión Y Actualización De Metas, Mejora, Calendarización Y Seguimiento De La Matriz De Indicadores Para Resultados De Los Programas Presupuestarios 2018, Apartado Vi, Y Guía Para El Diseño De La Matriz De Indicadores Para Resultados, Núm. Iii.1 Y Iv.2.2.

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 Siguietes:

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.