
Servicio de Administración Tributaria**Administración Tributaria**

Auditoría de Desempeño: 12-0-06E00-07-0257

GB-095

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la política de administración tributaria para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

Los alcances de la revisión fueron determinados por el contenido temático de la revisión en términos de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos; la eficiencia con que se realizó la operación, y la economía para determinar el costo de la recaudación.

Para evaluar la eficacia, se consideró el objetivo del PND 2007-2012 orientado a “Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa, que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”, el mandato Constitucional y de la Ley del Servicio de Administración Tributaria de contribuir al gasto público; así como el objetivo del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo de (...) fortalecer la recaudación”.

Respecto de la eficiencia, se evaluaron las acciones realizadas por el SAT para lograr los objetivos específicos que establece el Plan Estratégico del Servicio de Administración Tributaria (PESAT) 2007-2012, orientados a “Incrementar la eficiencia de la administración tributaria”; “Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario”; “Combatir el contrabando y la evasión fiscal”, así como “Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso”, los cuales están alineados con los objetivos nacionales y sectoriales de mediano plazo. Para el efecto se evaluaron los procesos de fiscalización; créditos fiscales; registro federal de contribuyentes; simplificación de trámites y servicios; juicios fiscales; devoluciones y compensaciones; estímulos fiscales; servicio fiscal de carrera; el sistema de evaluación del desempeño y el control interno, en las unidades administrativas centrales y las administraciones locales.

En cuanto a la economía, se evaluaron las acciones realizadas para cumplir con el costo de la recaudación en el Servicio de Administración Tributaria.

Antecedentes

La recaudación de ingresos consiste en obtener los recursos económicos necesarios para que la administración pública atienda las funciones que tiene asignadas. Para cumplirla con eficacia, la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe controlar las actividades que

generan contribuciones y la conducta de los contribuyentes en relación con dichas actividades.^{1/}

En el diagnóstico económico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012,^{2/} se señala que por décadas México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han presentado elevadas tasas impositivas.

Se indicó que para 2006 la proporción de la recaudación fiscal respecto del PIB fue de 18.3%, esto es, 17.5 puntos porcentuales menor que la media (35.8%) de la carga tributaria de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de que en 2006 los ingresos petroleros constituyeron parte importante de los ingresos presupuestarios totales, al representar el 24.0%, y respecto de los Ingresos del Gobierno Federal, representaron el 34.9%, lo cual implica que los ingresos del sector público están sujetos a cierto grado de incertidumbre.

Por lo que se refiere a la administración tributaria, se menciona que la recaudación se dificulta por un padrón de contribuyentes incompleto e insuficientemente actualizado; elevados costos para el contribuyente al cumplir con sus obligaciones, en tiempo y dinero; un marco legal complejo que dificulta el cumplimiento del contribuyente y el control de la autoridad; información no integrada y esquemas de fiscalización aún en desarrollo.^{3/}

Se señala que la complejidad en el pago de los impuestos, derivada de las diferentes exenciones y tratamientos especiales, dificulta a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones (...) y eleva considerablemente los gastos de la administración del sistema tributario.^{4/}

En el eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se plantea el área estratégica 2.1 “Política hacendaria para la competitividad”, con el objetivo rector de “Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa, que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”.^{5/}

Entre las estrategias definidas para el logro de este objetivo se encuentran:

- “Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos (...)”.
- “Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país”.

Alineado con los objetivos y estrategias señalados en el PND 2007-2012, el SAT, en su Plan Estratégico (PESAT) 2007-2012, definió cuatro objetivos generales que atenderá para cumplir con su misión de: “recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y

^{1/} Aspe, Pedro, Para entender a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2007, Nostra Ediciones.

^{2/} Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.

^{3/} Id., p. 92.

^{4/} Id., p. 93.

^{5/} Id., p. 92.

salida de mercancías del territorio nacional, garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno”, los cuatro objetivos son:

1. Incrementar la eficiencia de la administración tributaria.
2. Facilitar y motivar el cumplimiento voluntario.
3. Combatir el contrabando y la evasión fiscal.
4. Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

Resultados

1. Incrementar la eficacia en la administración tributaria.

En 2012, los ingresos presupuestarios del sector público ascendieron a 3,514,529.5 mdp, 6.2% más que la meta programada en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación de 3,310,049.3 mdp.

Los ingresos del Gobierno Federal fueron del orden de 2,452,533 mdp, 6.0% más que los 2,313,614.2 mdp programados; los ingresos tributarios fueron de 1,516,950.7 mdp, 1.7% más que la meta programada de 1,491,963.7 mdp, como se muestra a continuación:

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, 2012
META DE RECAUDACIÓN Y RESULTADOS ALCANZADOS
(Millones de pesos y porcentajes)

CONCEPTOS	2012			
	LIF (a)	CHPF (b)	Variación Absoluta (c) ^{1/}	Eficacia (d) ^{2/}
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	2,313,614.2	2,452,533.9	138,919.7	106.0
a) No Petroleros	1,570,222.1	1,731,759.9	161,537.8	110.3
I. Tributarios	1,491,963.7	1,516,950.8	24,987.1	101.7
ISR-IETU-IDE *	802,605.5	803,896.7	1,291.2	100.2
Valor Agregado	556,234.1	579,987.5	23,753.4	104.3
Producción y Servicios	72,203.7	72,952.9	749.2	101.0
Automóviles Nuevos	5,088.0	5,869.5	781.5	115.4
Importación	27,259.3	27,906.1	646.8	102.4
Exportación	0.0	0.8	0.8	n.c.
Accesorios	27,452.8	24,077.0	(3,375.8)	87.7
Otros	1,120.3	2,260.3	1,140.0	201.8
II. No Tributarios	78,258.4	214,809.1	136,550.7	274.5
Derechos	21,050.0	42,574.8	21,524.8	202.3
Productos ^{3/}	3,850.3	6,186.0	2,335.7	160.7
Aprovechamientos	53,335.1	166,002.3	112,667.2	311.2
Contribuciones de Mejoras	23.0	46.0	23.0	200.0
b) Petroleros ^{4/}	743,392.1	720,774.0	(22,618.1)	97.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2012.

* Esta clasificación se le llama al Sistema Renta y empezó a partir del año 2008.

^{1/} (c) = (b) - (a)

^{2/} d) = $\left[\frac{(b)}{(a)} \right] * 100$

^{3/} Excluye intereses compensados.

^{4/} Excluye PEMEX.

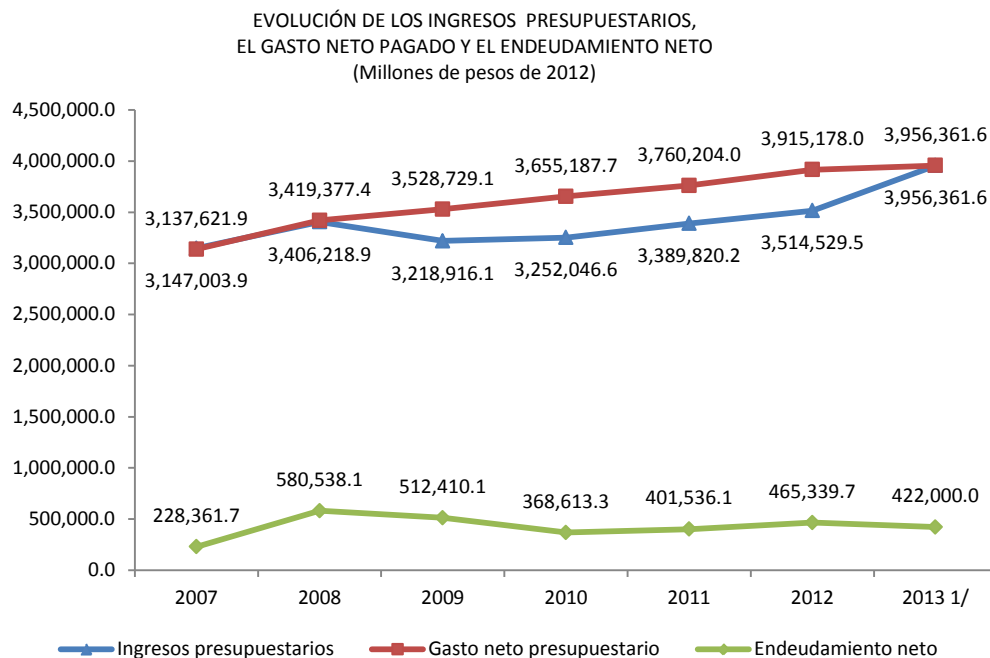
n.c. no cuantificable.

En el periodo 2007-2012 los ingresos del Gobierno Federal crecieron a una tasa media anual de 2.5%, al pasar de 2,166,405.3 mdp en 2007 a 2,452,533.9 mdp en 2012, en cumplimiento del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012, apartado IV.2.2 Administración tributaria, y del objetivo 1.2., que dispuso fortalecer “ (...) la recaudación”.

2. Contribuir a contar con una Hacienda Pública responsable, eficiente y equitativa

En el periodo 2007-2012 el financiamiento del gasto neto presupuestario con los ingresos del sector público presupuestario mostró una reducción de 100.3% en 2007 a 89.8% en 2012, debido a que el ingreso del sector público presupuestario aumentó en 11.7%, al pasar de 3,147,003.9 mdp en 2007 a 3,514,529.5 mdp 2012; y el gasto neto pagado creció en 24.8%, al pasar de 3,137,621.9 mdp en 2007 a 3,915,178.0 mdp en 2012, y el déficit presupuestario en 2012 fue financiado con endeudamiento neto por un monto de 465,339.7 mdp.

En la gráfica siguiente se muestra la evolución de los ingresos presupuestarios y el gasto neto pagado en el periodo 2007-2013.



FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal por cada uno de los años del periodo 2007-2012.

1/ Datos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

2/ Para el año 2009 el concepto de endeudamiento neto no incluye los PIDIREGAS.

3/ El gasto neto pagado considera la inversión de PEMEX, ya que en este concepto se registra el gasto de inversión.

En 2013, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público restableció el equilibrio presupuestario, sin considerar la inversión de Pemex, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la Ley Federal Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.^{5/}

El incremento de los ingresos del sector público presupuestario en 11.7% permitió cumplir con lo señalado en la estrategia del objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 de “Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica” de “Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa para (...) hacer frente a las necesidades de gasto (...) que tiene el país”; así como lo dispuesto en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación.

3. Actos de Fiscalización

El SAT realizó 102,300 actos de fiscalización 15.2% más que los 88,789 actos programados y recaudó 99,326.4 mdp cantidad mayor en 35.8% al de 73,137.3 mdp. En grandes contribuyentes se realizaron 2,375 (2.3%) actos de fiscalización y 99,925 (97.7%) en otros contribuyentes; la recaudación secundaria en grandes contribuyentes fue de 60,028.8 (60.4%) mdp, mientras que en otros contribuyentes fue de 39,297.6 (39.6%) mdp.

En ese año, el SAT contó con un Programa Anual de Mejora Continua, en el cual se establecieron indicadores con metas para el combate a la evasión y elusión fiscales, y el aumento de la recaudación por este concepto, con su revisión se determinó que en el indicador de “Eficacia de la fiscalización a grandes contribuyentes” el SAT superó la meta en 15.9%; mientras que para el indicador de “Eficacia de la fiscalización a otros contribuyentes” la meta fue mayor en 5.9%; por lo que respecta al indicador de “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a grandes contribuyentes”, la meta se superó en 62.1%, al recaudar un monto de 60,028.8 mdp respecto de la meta programada de 37,026.2 mdp; en el indicador “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a otros contribuyentes”, la meta fue mayor en 8.2% al captar 39,177.4 mdp, monto superior a la recaudación programada de 36,207.2 mdp.

Por lo que se refiere al promedio de recaudación por actos de fiscalización, en 2012 el indicador denominado “Promedio de recaudación por acto de fiscalización a grandes contribuyentes” superó la meta en 28.9% con una recaudación promedio de 104.8 mdp de los 81.3 mdp programados, mientras que el indicador denominado “Promedio de recaudación secundaria por acto de fiscalización a otros contribuyentes” se cumplió en 97.6% al recaudar 0.83 mdp en relación con los 0.85 mdp programados.

4. Cobranza de la Cartera de Créditos Fiscales

En 2012, el SAT cumplió en 103.2% la meta establecida en la recuperación de la cartera de créditos fiscales, ya que recuperó 26,304.3 mdp en lugar de 25,500.0 mdp programados. La recuperación de los 26,304.3 mdp representó el 31.8% del monto de los créditos factibles de cobro determinados en 2012. Se determinó que 60 (89.5%) de las 67 administraciones locales de recaudación cumplieron y superaron sus metas de recuperación de la cartera de

^{5/} En el Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al segundo trimestre de 2013, se señala que el sector público presupuestal presentó un déficit de 75,620 mdp, monto superior a lo previsto en 57,755 mdp. Al excluir la inversión de Pemex, el superávit resultó mayor en 54,859 mdp al previsto, resultado que es consistente con la meta anual de equilibrio presupuestario aprobada por el H. Congreso de la Unión. Por su parte, el superávit primario del sector público presupuestario superó en 44,582 mdp el monto esperado.

créditos fiscales; 47 de ellas lo hicieron de 100.0% a 142.7%; 13 con una eficacia de entre 93.7% y 99.9%; 5 en un rango 76.5% a 86.9% y 2 cumplieron las metas entre 44.9% y 63.4%.

La mayor recuperación de la cartera de créditos fiscales por las Administraciones Locales de Recaudación se explica por el fortalecimiento de las acciones de control y seguimiento implementadas por la Administración General de Recaudación (AGR) respecto a la cobranza, así como por la atención que el órgano desconcentrado otorgó a las recomendaciones emitidas por la ASF que con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2008, 2010 y 2011, para fortalecer las acciones de control y seguimiento de las administraciones locales de recaudación, a fin incrementar el cobro de los créditos fiscales. Lo anterior se comprobó con la verificación del establecimiento de los mecanismos de control y administración de riesgos internos y externos para administrar de mejor forma la cartera.

A 2012, la cartera de créditos fiscales acumulada ascendió a 668,543.8 mdp, de los cuales 122,927.6 mdp (18.4%) se clasificaron como factibles de cobro y la recuperación de 26,304.3 mdp representó el 21.4% del importe factibles de cobro. En el periodo 2007-2012 se incrementó la recuperación de la cartera de 12,510.0 mdp en 2007 a 26,304.3 mdp en 2012.

5. Eficiencia en la defensa del interés fiscal

En 2012, el SAT litigó 35,577 juicios fiscales por 98,639.3 mdp, de los cuales ganó 19,486 juicios (54.8%) por un monto de 60,673.9 mdp (61.5%), y perdió 16,091 (45.2%) que involucraron 37,965.3 mdp (38.5%). De los 19,486 juicios ganados por 60,673.9 mdp, 399 fueron a grandes contribuyentes por un monto de 9,151.8 mdp y 19,087 a otros contribuyentes por 51,522.1 mdp. De los 16,091 juicios perdidos que involucraron un monto de 37,965.3 mdp, 397 juicios fueron con grandes contribuyentes por 6,832.9 mdp y 15,694 con otros contribuyentes por un monto de 31,132.4 mdp, como se muestra en el cuadro siguiente.

NÚMERO Y MONTO DE LOS JUICIOS GANADOS Y PERDIDOS
EN LA DEFENSA DEL INTERÉS FISCAL, 2012
(Número de juicios / millones de pesos)

Año y tipo de contribuyente	Total		Ganados				Perdidos			
	Juicios	Monto	Juicios	%	Monto	%	Juicios	%	Monto	%
2012	35,577	98,639.3	19,486	54.8	60,673.9	61.5	16,091	45.2	37,965.3	38.5
Grandes	796	15,984.8	399	50.1	9,151.8	57.3	397	49.9	6,832.9	42.7
Otros	34,781	82,654.5	19,087	54.9	51,522.1	62.3	15,694	45.1	31,132.4	37.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el SAT mediante los oficios núm. 103-06-2013-155 y el103-06-2013-157 del 8 de mayo de 2013.

En 2012, el SAT logró una eficiencia del 62.5% en el cumplimiento de las metas de las 30 Administraciones Locales de Recaudación y se comprobó que ha establecido mecanismos de control y seguimiento a fin mejorar la defensa del interés fiscal y con ello evitar recurrir en los vicios de forma para que en ejercicios fiscales posteriores se cumpla con las metas y se incremente el monto de los juicios fiscales.

En ese año, el SAT contó con el indicador denominado "Juicios ganados por el SAT a grandes contribuyentes en sentencias definitivas" que cumplió en 88.8% al lograr el 50.1% (399

juicios ganados) respecto de lo programado de 56.4%, y en el indicador de “Juicios ganados por el SAT a otros contribuyentes en sentencias definitivas”, la meta se logró en 98.0% al ganar el 54.9%(19,087 juicios ganados) de los 34,781 juicios respecto de la meta de 56.0%.

En el periodo 2007-2012, el cumplimiento de las metas del indicador “Juicios ganados a grandes contribuyentes” mostró que se ha reducido de 122.8% en 2007 a 88.9% en 2012; mientras que en el indicador “Juicios ganados a otros contribuyentes” el cumplimiento disminuyó a partir de 2008, donde se había logrado el 115.6% de la meta y en 2012 se obtuvo el 98.0%, sin que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Para revertir esa tendencia y en atención a las recomendaciones emitidas por la ASF con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas 2008, 2010 y 2011, el SAT implementó mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas programadas en dos ámbitos, las que son competencia del SAT y las referentes a la jurisprudencia de los diferentes órganos jurisdiccionales, mediante la difusión de criterios, tesis y jurisprudencias sustentadas por los Tribunales Administrativos y del Poder Judicial de la Federación entre las unidades administrativas del SAT para aminorar la perdida de juicio y corregir los vicios o contradicciones encontrados en la defensa de los casos que se están litigando respecto de la Contradicción de Tesis, las de Agravios Recurrentes, así como la realización de reuniones para identificar los principales vicios e irregularidades que afectan la legalidad de las resoluciones o actos emitidos por las unidades administrativas que permitan el fortalecimiento de la defensa del interés fiscal.

6. Eficiencia en los procesos de devoluciones y compensaciones

De acuerdo con el Estado Analítico de Ingresos para el ejercicio fiscal 2012 se efectuaron devoluciones por 345,670.1 mdp, que representaron el 14.1% de los Ingresos del Gobierno Federal (2,452,533.8 mdp)⁷, mientras que las compensaciones fueron del orden de 556,746.9 mdp, que representaron el 22.7% de los Ingresos del Gobierno Federal.

En su conjunto las devoluciones y compensaciones en 2012 fueron por un monto de 562,290.0 mdp, que representan el 22.9% de los Ingresos del Gobierno Federal (2,452,533.8 mdp).

En 2012, el órgano desconcentrado realizó compensaciones por un monto de 216,619.9 mdp, de los cuales el 99.3% (552,874.3 mdp) corresponde a los Ingresos Tributarios y el 0.7% (1,440.5 mdp), a los Ingresos No Tributarios.

En el periodo 2007-2012 las devoluciones y compensaciones por conceptos tributarios presentaron una TMCA de 10.9% al pasar de 334,586.3 mdp en 2007 a 562,290.0 mdp en 2012. Las devoluciones tuvieron una TMCA de 8.2% al pasar de 231,030.4 mdp en el primer año a 343,198.0 mdp en el último.

En el mismo periodo los Ingresos del Gobierno Federal presentaron una TMCA de 2.5% al pasar de 2,166,405.3 mdp en 2007 a 2,452,533.8 mdp en 2012 y los Ingresos Tributarios del 2.7% al pasar de 1,325,825.7 mdp en el primer año a 1,516,950.7 mdp en el último. Con lo anterior, se determinó que las devoluciones han crecido en 5.6 puntos porcentuales más

⁷ La variación entre el monto de los ingresos ordinarios del Gobierno Federal de 2,452,533.8 mdp, con respecto al monto de la recaudación total de 2,677,890.1 mdp reflejado en la auditoría núm. 40 “Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos”, se debe a que de la recaudación total se excluye el monto por concepto de intereses compensados por 8,736.5 mdp y por compensaciones de 216,619.8 mdp.

respecto de los ingresos del Gobierno Federal y 5.4 puntos porcentuales más que los Ingresos Tributarios.

El SAT no acreditó disponer del monto de las compensaciones por Grandes Contribuyentes y Otros Contribuyentes, en los términos que establece el artículo tercero, numeral 14, cuarta norma, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó los reportes de las cifras de las compensaciones por tipo de contribuyente, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMPENSACIONES AUTORIZADAS EN 2012
(Millones de pesos)

Concepto	Administración General de Grandes Contribuyentes	Administración General de Auditoría Fiscal Federal	Total
Total	152,718.8	63,901.1	216,619.9
Tributarios	152,718.1	62,461.2	215,179.4
Impuesto Sobre la Renta	107,181.4	37,589.2	144,770.5
Impuesto Especial Tasa Única	15,452.9	9,659.6	25,112.5
Impuesto al Valor Agregado	23,187.0	11,675.0	34,862.0
Impuesto Especial a Producción y Servicios	6,791.3	521.7	7,313.0
Impuesto a los Depósitos en Efectivo	82.5	3.6	86.1
Impuesto al Comercio Exterior	3.8	3.1	6.9
Accesorios	0.4	3,004.5	3,004.9
Otros Impuestos	18.9	4.5	23.4
No tributarios	0.7	1,439.8	1,440.5
Derechos	0.4	1,409.6	1,409.9
Productos	0.0	0.0	0.0
Aprovechamientos	0.3	30.3	30.6

FUENTE: Información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria, mediante la reunión de trabajo del día martes 3 de septiembre de 2013.

Con lo anterior el SAT acreditó disponer del monto de las compensaciones por Grandes Contribuyentes y Otros Contribuyentes y dar cumplimiento al artículo tercero, numeral 14, cuarta norma, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno. Por lo que se dio por solventada la observación.

7. *Estímulos Fiscales*

En 2012, el SAT remitió la información de los estímulos fiscales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su integración en los informes trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública en 2012; los estímulos fiscales otorgados a los sectores de la economía alcanzaron un monto de 33,363.1 mdp, lo cual

representó el 1.4% de los ingresos del Gobierno Federal de ese año. Se determinó que el 80.0% (26,894.5 mdp) del monto total de los estímulos fiscales se concentró en 5 (23.8%) de los 21 sectores de la actividad económica; el 40.9% (13,659.0 mdp), en actividades del gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales; el 12.9% (4,297.1 mdp), en servicios de salud y asistencia social; el 11.3% (3,759.1 mdp), en servicios educativos; el 9.6% (3,218.6 mdp), a transportes, correos y almacenamiento, y el 5.9% (1,960.7 mdp), en otros.

8. Registro Federal de Contribuyentes

En 2012, el Registro Federal de Contribuyentes se integró por 38,473,767 contribuyentes, de los cuales 24,527,458 (63.8%) son asalariados puros, 12,443,030 (32.3%) son personas físicas y 1,503,279 (3.9%), personas morales. En el periodo 2007-2012, el Registro Federal de Contribuyentes presentó una tasa media de crecimiento anual de 9.4%, al pasar de 24,538,374 en 2007 a 38,473,767 contribuyentes en 2012.

En 2012, el SAT no contó con un indicador para medir “el aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto” como lo establece el artículo 21, fracción VI, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

En la integración y actualización del Registro Federal de Contribuyentes, las Administraciones Locales, mediante las estrategias de operación del programa de inscripción al RFC, cumplieron en 98.1% la meta de inscripciones en el Registro Federal de Contribuyentes en 2012, al incorporar 370,257 contribuyentes de los 377,356 programados. De las 67 administraciones locales, 16 cumplieron en 100.0%, 32 en un rango de 90.0% al 99.9% y 19 entre el 80.0% y 88.9% de la meta programada.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que en el Programa Anual de Mejora Continua 2013 se incluyó el indicador denominado “Número de Inscripciones realizadas en el año”, el cual muestra el número de inscripciones realizadas en el RFC acumuladas al periodo que se reporta, el indicador se mide con la sumatoria de inscripciones realizadas al trimestre, lo cual para el segundo trimestre del 2013 contaba con 1,078 contribuyentes inscritos que significan el 82.9% de la meta de 1,300 contribuyentes inscritos para el ejercicio fiscal 2013, con lo cual se solventa lo observado, ya que se atendió lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

9. Simplificación de trámites y servicios

En 2012, el SAT cumplió con las metas de los indicadores para la Simplificación de Trámites y Calidad en el Servicio, “Rangos de tiempo de espera con y sin cita”, “Calidad de la Atención Presencial”, “Percepción del Servicio Canal Telefónico”, “Percepción del Servicio Chat uno a uno”.

Las administraciones Locales de Servicios al Contribuyente cumplieron con las metas de los indicadores de Calidad de la Atención Presencial, Calidad de la Atención Web Solución Integral, Calidad de la Operación de Devoluciones y Cobranza, Cobertura y Disponibilidad de la Atención con Cita, Eficacia en las Acciones de Mejora, Niveles de Servicio en la Atención de Casos, Percepción del Servicio Canal Presencial, Percepción del Servicio, Canal Web,

Porcentaje de Ocupación en la Atención, Productividad de Unidades de Enrolamiento, Rangos de Tiempos de Espera con y sin Cita y Servicio Conclusivo.

En 2012, se determinó que en los indicadores del Programa de Mejora Continua no se incluyó un indicador que permita medir la reducción de los costos de cumplimiento al contribuyente y el aumento en la recaudación esperada por este concepto. Esta situación también se presentó en 2011, por lo que el SAT, en atención de la Recomendación al Desempeño 11-0-06E00-07-0071-008 que emitió la ASF, informó que el Programa Anual de Mejora Continua 2013 ya se había autorizado, por lo que se iniciará el proceso para contar con un proyecto de indicador y meta por parte de las Administraciones Generales vinculadas con la operación del SAT a fin de disponer de elementos para identificar los principales factores que tengan repercusión en el costo del cumplimiento, para posteriormente incluirlo en el Programa Anual de Mejora 2014 y, en su caso, promover una reforma a la Ley de Servicio de Administración Tributaria.

12-0-06E00-07-0257-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Servicio de Administración Tributaria se pronuncie sobre la decisión adoptada sobre la elaboración e inclusión de los indicadores sobre la reducción de los costos de cumplimiento al contribuyente y el aumento de la recaudación esperada en el Programa Anual de Mejora Continua o en su caso sobre la iniciativa de reforma a la Ley del SAT.

10. Servicio Fiscal de Carrera

A 2012, en cumplimiento del artículo 5 del Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del SAT, el organismo había acumulado un total de 1,580 servidores públicos, que representan el 31.7% más que la meta de 1,200 Funcionarios Fiscales de Carrera establecida para 2012.

En el ejercicio fiscal 2012 el personal de libre designación del SAT representó el 74.0%, en cumplimiento del artículo 5 del Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del SAT, que establece que “los Funcionarios de Libre Designación (FLD) no podrán exceder del 90.0% del personal del SAT”, además, se constató que el porcentaje de FLD deja fuera al personal de base, con lo anterior el SAT se ajustó al artículo 6 del Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera del SAT.

Al 2012, el SAT había acumulado un total de 1,580 Funcionarios Fiscales de Carrera, de prevalecer la incorporación de este número de funcionarios cada 6 años, Ceteris Paribus, se requerirían de 18.5 años para lograr la cobertura de aquellos funcionarios que aún no forman parte del Servicio Fiscal de Carrera del órgano desconcentrado.

En cuanto al soporte y respaldo de la información sobre los funcionarios inscritos al Servicio Fiscal de Carrera, la información está en una base de datos en Excel, la cual se encuentra en dos computadoras y se respalda cada 8 días en un medio magnético, por lo que el sistema de información no está diseñado bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad en los términos que establece el artículo tercero, numeral 14, cuarta norma, del acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno, al no contar con un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la revisión de la ASF, permitió el acceso al sistema “Sitio de Consulta de Capital Humano”, con lo cual la entidad acreditó contar con una base de datos para el Servicio Fiscal de Carrera que cumple en lo concerniente a los criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, toda vez que este

registro contiene todos aquellos datos para el control y seguimiento de los servidores públicos que han adquirido la categoría de Funcionario Fiscal de Carrera, conforme a lo establecido en el artículo tercero, numeral 14, cuarta norma del acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de control interno y se expide el manual administrativo de aplicación general en materia de control interno, con lo que se solventa lo observado.

11. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el SAT

En 2012, con la revisión de la MIR del programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales” y de las Fichas Técnicas de los indicadores se verificó que, en términos generales, los trece indicadores del programa presupuestario E026 se construyeron conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y lo establecido en los “Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2012”, así como la metodología de marco lógico.

12. Control Interno en el Servicio de Administración Tributaria

En 2012, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las cinco normas generales de control interno, lo que le permite contar con una seguridad razonable de la eficiencia en la operación, de la confiabilidad de los registros y controles, señalados en el artículo tercero, numeral 14, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Lo anterior, se debe a que el SAT:

- Contó con un entorno y clima organizacional de respeto e integridad y con un código de conducta autorizado, implementado y vigente;
- En la administración de riesgos contó con un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional (PTAR) en donde se verificó el cumplimiento de las acciones de mejora alineadas a los riesgos institucionales;
- Realiza la Evaluación anual del comportamiento de los riesgos a fin de comparar los riesgos por cuadrante e identificar la variación de éstos, así como los cambios en la valoración final de la probabilidad de ocurrencia, grado de impacto y conceptualización, que en su caso se presenten;
- Cuenta con un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de confiabilidad y oportunidad, mediante un método de control interno verificado y evaluado por los servidores públicos responsables de cada nivel de control;
- En la información y comunicación cuenta con una herramienta informática denominada INTRASAT, la cual cubre las necesidades de información financiera, administrativa y de servicio para los servidores públicos de la entidad fiscalizada, y su página WEB, por medio de la cual se establece la comunicación con los servidores públicos y el público en general.

Además, se constató que el SAT cuenta con el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), que da seguimiento periódico al desempeño del SAT con la finalidad de fortalecer el establecimiento y actualización del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional, del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), y de los Reportes de avances trimestrales del PTCI.

13. Costo de la recaudación

En 2012, el costo de la recaudación del SAT fue de 0.86 pesos por cada 100 pesos recaudados, similar a la meta propuesta de 0.85 pesos por cada 100 pesos recaudados; y menor 0.09 pesos que en 2007, debido a la mejora de procesos y al fortalecimiento del control en las Administraciones Generales del SAT, que se han instrumentado para coadyuvar a reducir los gastos del SAT en la recaudación.

El conjunto de acciones incidió para que en el periodo 2007-2012, el costo de la recaudación disminuyera de 0.95 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2007 a 0.86 pesos por cada 100 pesos recaudados en 2012, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Programa Anual de Mejora Continua del Servicio de Administración Tributaria 2012.

Consecuencias Sociales

Los ingresos tributarios ascendieron a 1,516,950.7 mdp, 1.7% más que lo programado de 1,491,963.7 mdp, representaron el 43.2% de los ingresos presupuestarios recaudados y permitieron financiar en 38.7% el gasto público, por lo que el Estado contó con recursos

para cumplir con su tarea fundamental de procurar el bienestar y el progreso de la sociedad, atender la pobreza y proteger la seguridad física y patrimonial de la población.

De ahí la importancia de continuar incrementando la eficiencia tributaria, con objeto de reducir la vulnerabilidad de los ingresos por caídas inesperadas en los precios del petróleo y fortalecerlo con recursos estables y de carácter permanente que coadyuven a satisfacer de manera sustentable las necesidades de gasto.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: limpio

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, en 2012 el desempeño del Servicio de Administración Tributaria cumplió con el objetivo de eficientar la administración tributaria mediante el incremento de la recaudación, ya que en ese año se cumplieron las metas establecidas en la Ley de Ingresos de la Federación: los ingresos del Gobierno Federal fueron del orden de 2,452,533.8 mdp, 6.0% más 2,313,614.2 mdp que la meta programada, y los ingresos tributarios ascendieron a 1,516,950.7 mdp, 1.7% más que lo programado de 1,491,963.7 mdp. En ese año el SAT superó la meta establecida en 15.2% al realizar 102,300 actos de fiscalización de los 88,789 actos programados y superó en la meta de recaudación en 35.8% al captar 99,326.4 mdp, en lugar de los 73,137.3 millones de pesos programados para este año. Por lo que se refiere a la cobranza de créditos fiscales, el SAT cumplió en 3.2% más la meta establecida en la recuperación de la cartera de créditos fiscales, ya que recuperó 26,304.3 mdp en lugar de 25,500.0 mdp programados. La recuperación de los 26,304.3 mdp representó el 31.8% del monto de los créditos factibles de cobro determinados en 2012. Se determinó que 60 (89.5%) de las 67 administraciones locales de recaudación cumplieron y superaron sus metas de recuperación de la cartera de créditos fiscales; 47 de ellas lo hicieron en 100.0% a 142.7%; 13 con una eficacia de entre 93.7% y 99.9%; 5 en un rango 76.5% a 86.9% y 2 cumplieron las metas entre 44.9% y 63.4%.

En la defensa del interés fiscal, el SAT en 2012 litigó 35,577 juicios fiscales por 98,639.3 mdp, de los cuales ganó 19,486 juicios (54.8%) por un monto de 60,673.9 mdp (61.5%), y perdió 16,091 (45.2%) que involucraron 37,965.3 mdp (38.5%).

El costo de la recaudación del SAT en 2012 fue de 0.86 pesos por cada 100 pesos recaudados, similar a la meta propuesta de 0.85 pesos por cada 100 pesos recaudados.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar las acciones realizadas para el cumplimiento de la tributación establecida en la Ley de Ingresos de la Federación 2012.
2. Constatar que la recaudación de las contribuciones federales contribuyó a contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.
3. Verificar el cumplimiento de las metas de fiscalización en las administraciones centrales y locales.
4. Comprobar las acciones realizadas a efecto de mejorar la eficiencia en la recuperación, valuación y depuración de la cartera de créditos fiscales para la identificación de los créditos con mayor probabilidad de cobro y recaudación; asimismo, verificar el cumplimiento de las metas de recuperación en las 67 Administraciones Locales de Recaudación.
5. Verificar las acciones y programas implementados por el SAT para aumentar la eficiencia en la defensa del interés fiscal.
6. Verificar el impacto de las acciones realizadas por el SAT para eficientar la administración tributaria en la resolución de las solicitudes de devoluciones y la aplicación de las compensaciones; así como la participación de las administraciones locales.
7. Comprobar el costo de los estímulos fiscales en la recaudación de los ingresos del Gobierno Federal.
8. Comprobar la eficiencia de las acciones realizadas por el SAT para incrementar el Registro Federal de Contribuyentes; así como su vínculo con la recaudación a nivel central y local.
9. Verificar la eficiencia de los programas y proyectos implementados por el SAT para disminuir el costo de las obligaciones fiscales, de los trámites y servicios al contribuyente y para el fortalecimiento de la cultura contributiva en las Administraciones Centrales y Locales.
10. Verificar el cumplimiento de las metas establecidas en el Servicio Fiscal de Carrera del SAT.
11. Verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en los Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios 2012.
12. Comprobar los mecanismos de control implementados para dar seguimiento al cumplimiento de la legislación y normativa aplicable, a nivel central y a nivel local, y su efecto en la administración tributaria.
13. Evaluar el Costo de la Recaudación en el ejercicio fiscal 2012 del Servicio de Administración Tributaria.

Áreas Revisadas

Las administraciones generales de Servicios al Contribuyente; de Auditoría Fiscal Federal; de Grandes Contribuyentes; Jurídica, de Recaudación; de Recursos y Servicios; de Planeación y de Evaluación. Las Administraciones Locales de Recaudación, Servicios al Contribuyente, Jurídicas y Auditoría Fiscal Federal, adscritas a la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: artículo 21, fracción VIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.