

Servicio de Administración Tributaria**Recaudación de las Contribuciones Federales-Créditos Fiscales**

Auditoría de Desempeño: 14-0-06E00-07-0096

GB-086

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de la cobranza de créditos fiscales para incrementar la recaudación.

Alcance

El alcance temático de la revisión comprendió el proceso de créditos fiscales del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”, la verificación del cumplimiento de objetivos y las metas propuestas en el Programa Anual de Mejora Continua 2014, en el costo de la recaudación, y la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño, control interno y rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría sobre el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”.

Antecedentes

Conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. El artículo 73, fracciones VII y XXVIII, constitucional, faculta al Congreso para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”, así como “para expedir leyes en materia de (...) ingresos y egresos, (...) para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los Órganos Político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”.

Para la captación de recursos, el Estado mexicano cuenta con dos fuentes de ingresos que son los ingresos petroleros, que comprenden los obtenidos por el Gobierno Federal (impuestos a los rendimientos petroleros, los derechos y los impuestos especiales de productos y servicios –IEPS-), así como de Petróleos Mexicanos (PEMEX); y los ingresos no petroleros que

comprenden los tributarios, los no tributarios (derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones), y los obtenidos por los organismos y empresas públicos.

De la estructura de los ingresos, los tributarios no petroleros son la principal fuente de recursos del Gobierno Federal, en el cual se recaudan los impuestos. Un impuesto o tributo es un pago al Estado, de carácter obligatorio, que consiste en el retiro monetario que realiza el gobierno sobre los recursos de las personas y empresas.

Los recursos del Gobierno Federal son captados por la SHCP, por conducto de su órgano desconcentrado el SAT, mediante la recaudación tributaria y la no tributaria, bajo lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala que “la recaudación de los ingresos federales se hará mediante las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las que sean autorizadas por las entidades federativas, quienes concentrarán los recursos directamente a dicha Secretaría, rindiendo cuentas pormenorizadas de la recaudación”.

En el diagnóstico presentado en el PND 2013-2018, Meta Nacional IV. México Próspero, se menciona que la capacidad del Estado Mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población (incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad) es limitada a causa de los escasos recursos con los que cuenta, ya que el gasto público del país sobrepasa los recursos tributarios que se recaudan actualmente. Los ingresos tributarios en México son aproximadamente del 16.0% del PIB, los países de América Latina y de la OCDE cuentan con ingresos tributarios promedio de 19.0% y 25.0% del PIB^{1/}, respectivamente.

En ese documento, se señala que en México aún existe una alta dependencia de los ingresos públicos de origen petrolero, que aunada a la volatilidad del precio del crudo y la plataforma de producción, representan una fuente de incertidumbre, variabilidad y riesgo para las finanzas públicas; y que el sector informal merma la capacidad de recaudación del Estado; en 2008, el porcentaje de la fuerza laboral no declarada para fines fiscales fue de 30.9%.

En el árbol del problema para la construcción de la MIR 2014 del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”, se definió la problemática del “Bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros”, debido a una inadecuada progresividad en el sistema hacendario y a la falta de promoción e incentivos para el pago de impuestos que origina la baja recaudación del Gobierno Federal, lo que provoca incertidumbre en las finanzas públicas ante la dependencia de los ingresos petroleros, baja fortaleza de los ingresos tributarios, y limita la capacidad del Estado para atender las necesidades de la población.

El 8 de septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal presentó al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Reforma Hacendaria, la cual consiste en modificaciones al sistema tributario a fin de generar los recursos necesarios para financiar la provisión de servicios de protección social, así como a dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple. La reforma fue aprobada el 31 de octubre de 2013, y entró en vigor el 1 de enero de 2014, la cual incorporó entre otros objetivos los siguientes:

- Fortalecer la responsabilidad hacendaria.

^{1/} Tax Revenue Trends, 1990-2012/Tendencias tributarias, OCDE, 2010

- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- Aumentar la capacidad financiera del Estado.
- Promover la formalidad.
- Mejorar la equidad.

En 2014, el SAT ejecutó el programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”, con el objetivo de contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante los procesos sustantivos de asistencia al contribuyente, que comprende la simplificación de trámites y servicios al contribuyente; los créditos y juicios fiscales que realiza el organismo para dar cumplimiento a las obligaciones fiscales, así como ampliar y actualizar el padrón de contribuyentes, a efecto de incrementar la recaudación.

Resultados

1. Cartera de créditos fiscales y avance en la meta de recuperación de la cartera

Se constató que en 2014, la cartera acumulada del SAT fue de 1,497,902 créditos fiscales, donde el 55.4% (830,134) se clasificó como factible de cobro; el 35.6% (533,477) de baja probabilidad de cobro, y el 9.0% (134,291) controvertidos.

Se verificó que en ese año, el SAT contó con el PAMC 2014 autorizado por la Junta de Gobierno del SAT, en el cual se fijó el indicador denominado “Recuperación de la cartera de créditos fiscales”, cuya meta se cumplió en 148.8%, al recuperarse 26,396.0 mdp de los 17,743.0 mdp programados, como resultado de las acciones de cobro por parte del sector gobierno; recuperación de cobro directo mediante las Instituciones de Crédito; recuperación de adeudos reportados a las Sociedades de Información Crediticia (Buró de Crédito), y la oportunidad en las acciones de cobro.

La recuperación de la cartera de créditos fiscales de 26,396.0 mdp representó el 5.9% del saldo de la cartera de créditos fiscales acumulado de 450,874.5 mdp al cierre de 2014, y el 20.7% de la cartera factible de cobro (127,292.0 mdp) de 2014.

Para la estimación de la meta, el SAT especificó que “se determinó con base en los créditos nuevos, factibles de cobro, controvertidos y el saldo de la cartera acumulada”, por lo que la meta por recuperar para 2014 debió contener el saldo de la cartera factible de cobro por un monto de 91,739.1 mdp determinado al cierre de 2013; sin embargo, el SAT no acreditó por qué no fue incluido dicho monto para la programación de la meta por recuperar para el ejercicio fiscal 2014.

De las 67 Administraciones Locales de Recaudación, 45 de ellas cumplieron sus metas por arriba del 100.0%, y se presentaron tres casos de cumplimiento de 861.9%, (San Pedro Garza), 538.1% (Torreón) y 207.1% (Puebla Sur), y 7 lo hicieron entre 91.4% y 99.8%; sin embargo en 14 presentaron un rango entre 72.0% y 89.7%, y 1 de 62.8% (Los Cabos).

En atención de la reunión de presentación de resultados preliminares, el SAT proporcionó información sobre la Metodología de la Meta de Recuperación 2014 de créditos fiscales y las acciones emprendidas para dar cumplimiento a las metas de recuperación de las Administraciones Locales de Recaudación.

Con la revisión de la Metodología de la Meta de Recuperación 2014 proporcionada por el SAT, se constató que el SAT consideró como meta de recuperación de créditos por 17,743.0 mdp, monto que significó 13.9% de la cartera factible de cobro, ya que sólo incluyó los créditos de recuperación inmediata, cuya vigencia concluiría en el primer semestre del año. Los restantes 109,549 mdp se integró por créditos con bajos montos y cuyo periodo de vigencia se vencería en el año siguiente.

Por lo que refiere al alcance de las metas de las Administraciones Locales de Recaudación, con la información proporcionada se verificó que a partir de 2015 realiza el seguimiento para el cumplimiento de sus metas mediante audioconferencias, y supervisiones de campo y gabinete, a efecto de que se cumplan los procesos de operación de cobranza dentro de los plazos conforme lo señalan las disposiciones fiscales y normativas.

2. Condonación de créditos fiscales

Se constató que en 2014, el SAT contó con reglas de carácter general establecidas en las Estrategias Operativas para la condonación de créditos fiscales, a efecto de atender lo dispuesto en el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación, que dispone que el órgano desconcentrado establecerá, mediante reglas de carácter general, los requisitos y supuestos por los cuales procederá la condonación.

Se determinó que el órgano desconcentrado aplicó condonaciones a 1,788 deudores por un monto de 644,301.4 miles de pesos, el 19.4% del adeudo total (3,326,768.8 miles de pesos), lo que permitió recuperar 2,682,467.4 miles de pesos; sin embargo, el SAT no acreditó la estimación de una meta sobre el monto de captación de recursos que obtendría respecto de la regulación realizada por las condonaciones aplicadas a los contribuyentes.

Con la revisión de la página de internet del SAT, se verificó la lista de contribuyentes que presentaron condonación de un crédito fiscal, enunciando el nombre, denominación o razón social y clave del Registro Federal de Contribuyentes.

En atención de la reunión de presentación de resultados preliminares, el SAT proporcionó información y con la revisión se determinó que la factibilidad de establecer una meta de recuperación mediante la condonación, considera aspectos que son atribuibles al contribuyente respecto de la situación jurídica de los créditos fiscales; el derecho de ejercer la prerrogativa que le concede la ley; así como su situación económica, lo que no permite establecer una meta efectiva de recuperación por este concepto, por lo cual el SAT, con objeto de incentivar a los contribuyentes antes del cierre de la revisión y evitar la determinación de créditos fiscales, diseñó las estrategias en materia de reducción y condonación de multas con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, que le permite privilegiar la autocorrección con beneficio de condonación de multas.

Asimismo, las estrategias emitidas permiten atender las disposiciones de la Resolución de la Miscelánea Fiscal para 2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2014, y donde se especificó en sus reglas 2.17.1 a la 2.17.2, la condonación de multas, por lo que la observación se dio por solventada.

3. Costo de la recaudación tributaria

En 2014, el SAT contó con el Programa Anual de Mejora Continua 2014 autorizado, en el que se incluyó un indicador que mide la disminución en los costos de recaudación.

En ese año, el resultado del indicador “Costo de la recaudación” del SAT fue de 0.81 pesos por cada 100 pesos recaudados, igual que la meta propuesta, y menor que el factor de 0.88 obtenido en 2008, debido a la mejora de procesos y al fortalecimiento del control en las Administraciones Generales del SAT y las acciones implementadas para reducir los gastos en el SAT.

4. Cumplimiento de las disposiciones relacionadas con el Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, los indicadores de la MIR del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales” permitieron dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos con base en el alcance de las metas programadas en cada uno de los indicadores que los componen y contribuyen a atender las causas de la problemática del bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, las cuales son un sistema fiscal complicado para algunos sectores y la falta de una adecuada promoción e incentivos para el pago de impuestos, mediante los procesos sustantivos que realiza el SAT con la asistencia a los contribuyentes, la cobranza de créditos fiscales y la realización de juicios fiscales para dar cumplimiento de las obligaciones fiscales; así como la actualización y registro del padrón de contribuyentes.

5. Control Interno en el Servicio de Administración Tributaria

Se comprobó que el sistema de control interno del SAT, respecto del proceso de cobranza de créditos fiscales, cumplió con las cinco normas generales de control interno previstas en el 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, y que cuentan con un sistema de control interno que les proporciona una seguridad razonable para el logro de sus objetivos y metas institucionales.

6. Rendición de cuentas en los documentos emitidos por el Servicio de Administración Tributaria

Con la revisión y análisis de la información reportada en 2014 por el SAT en los documentos de rendición de cuentas del programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, se comprobó que el órgano desconcentrado reportó información suficiente y consistente para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario sobre el incremento de la recaudación, así como a su presupuestación.

Consecuencias Sociales

En 2014, el Servicio de Administración Tributaria realizó acciones destinadas a incrementar la recuperación de la cartera de créditos fiscales, que consistieron en cobro por parte del sector gobierno; cobro directo mediante las Instituciones de Crédito; así como de adeudos reportados a las Sociedades de Información Crediticia, con lo que recuperó 26,396.0 mdp, lo que permitió contribuir al incremento de la recaudación por este proceso, y coadyuvar al financiamiento del gasto público.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 25 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el árbol del problema de la Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del programa presupuestario E026 "Recaudación de las contribuciones federales", se expone que la problemática es el bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, lo que repercute en la disminución de los ingresos públicos que permiten atender las necesidades de gasto, ocasionado por la inadecuada progresividad en el sistema hacendario, la poca recaudación y la falta de promoción e incentivos para el pago de impuestos.

Uno de los aspectos que contribuye a la problemática expuesta es la baja recuperación de la cartera de créditos fiscales, lo que limita la capacidad de respuesta del SAT ante el incumplimiento de la normativa fiscal por los contribuyentes y que incide en la recaudación.

Con la operación del programa presupuestario E026, el SAT busca contribuir a incrementar los ingresos públicos, mediante sus procesos sustantivos; en el caso del proceso de créditos fiscales, el órgano desconcentrado realiza acciones que le permitan aumentar el número de créditos recuperados.

Con el fin de verificar el objetivo del proceso de créditos fiscales, la revisión comprendió las acciones para la recuperación de la cartera de créditos, y el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el Programa Anual de Mejora Continua 2014, para contribuir a incrementar los ingresos públicos.

Con los resultados de la fiscalización se determinó que en 2014 el SAT realizó acciones destinadas a aumentar la recuperación de la cartera de créditos, mediante el cobro por parte del sector gobierno; recuperación de cobro directo mediante las Instituciones de Crédito; recuperación de adeudos reportados a las Sociedades de Información Crediticia (Buró de crédito); oportunidad en las acciones de cobro (notificación, requerimiento de pago, extracción de bienes embargados y acciones de cobro posteriores a la resolución de controversia).

En ese año, el SAT presentó una cartera acumulada de 1,497,902 créditos fiscales, donde el 55.4% (830,134) se clasificó como factible de cobro; el 35.6% (533,477) baja probabilidad de cobro, y el 9.0% (134,291) controvertidos. Para la cuantificación de la meta se constató que la cartera factible de cobro, que considera los créditos notificados personalmente o por estrados, de los cuales está transcurriendo el plazo para su cobro o impugnación, forma parte del análisis para la integración de la meta de recaudación anual, en conjunto con los créditos controvertidos; los créditos con baja probabilidad de cobro; el comportamiento histórico de los créditos, y el conocimiento de los deudores mediante la retroalimentación con las Administraciones Locales de Recaudación

El SAT contó con el Programa Anual de Mejora Continua 2014, en el cual fijó el indicador denominado "Recuperación de la cartera de créditos fiscales", cuya meta se cumplió en 148.8%, al recuperar 26,396.0 mdp de los 17,743.0 mdp programados, equivalentes al 5.9% del saldo de la cartera de créditos fiscales acumulado al cierre de 2014 que fue de 450,874.5 mdp.

Asimismo, en ese año mediante la condonación a 1,788 deudores por un monto de 644.3 mdp, el 19.4% del adeudo total (3,326.8 mdp), al SAT le permitió recuperar 2,682.5 mdp. Se determinó que la factibilidad de establecer una meta de recuperación mediante la condonación, considera aspectos que son atribuibles al contribuyente respecto de la situación jurídica de los créditos fiscales y su situación económica, lo que no permite establecer una meta efectiva de recuperación por este concepto, por lo cual el SAT, con objeto de incentivar a los contribuyentes antes del cierre de la revisión y evitar la determinación de créditos fiscales, diseñó las estrategias en materia de reducción y condonación de multas con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación, que privilegia la autocorrección con beneficio de condonación de multas.

La ASF considera que en 2014, en el proceso de créditos fiscales, el SAT avanzó en la atención del problema público de la baja recuperación de la cartera de créditos, al efectuar las actividades de gestión mediante el cobro por parte del sector gobierno; la recuperación de cobro directo mediante las Instituciones de Crédito, y la recuperación de adeudos reportados a las Sociedades de Información Crediticia (Buró de crédito); así como la oportunidad de cobro, de la cartera de crédito recuperó un monto de 26,396.0 mdp de los 17,743.0 mdp programados, lo que permitió coadyuvar a incrementar la recaudación y contribuir al financiamiento del gasto público.

La fiscalización del proceso de créditos fiscales permitió verificar las acciones para atender la problemática de la baja recuperación de la cartera de créditos fiscales, al efectuar las actividades de gestión para el cobro, a efecto de contribuir a incrementar la recaudación, y coadyuvar al financiamiento del gasto público, a fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos de la población.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la composición de la cartera de créditos y el cumplimiento de la meta del indicador "Recuperación de la cartera de créditos fiscales" incluido por el SAT en el Programa Anual de Mejora Continua 2014.
2. Analizar los registros del SAT para determinar la condonación de los créditos fiscales en 2014.
3. Evaluar los resultados de las acciones realizadas por el SAT en 2014 para cumplir la meta del costo de la recaudación de los ingresos tributarios.
4. Evaluar los indicadores definidos por el SAT para el programa presupuestario E026 "Recaudación de las Contribuciones Federales".
5. Verificar que el control interno del SAT permite cumplir razonablemente con el objetivo del proceso de créditos fiscales.

6. Comprobar que la información que reportó el SAT en los instrumentos de rendición de cuentas permite dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas, así como a su presupuestación.

Áreas Revisadas

Las administraciones generales de Recaudación; de Recursos y Servicios; de Planeación y de Evaluación; así como las Administraciones Locales de Recaudación, adscritas a la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria.

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.