

## **Servicio de Administración Tributaria**

### **Administración Tributaria**

Auditoría de Desempeño: 15-5-06E00-07-0077

77-GB

### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

### ***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración tributaria.

### ***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las actividades realizadas por el SAT en cuanto a la planeación, captación y operación de los ingresos tributarios, para aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de su contribución al financiamiento del gasto público, durante el periodo 2007-2015, tomando en cuenta las prioridades establecidas en los planes nacionales de desarrollo 2007-2012 y 2013-2018 y en los programas nacionales para el financiamiento del desarrollo 2008-2012 y 2013-2018, así como los compromisos establecidos en la Reforma Hacendaria, relacionados con las modificaciones del sistema tributario, y de dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple.

Se revisaron los resultados de las actividades realizadas por el SAT en el cumplimiento de la meta de captación de ingresos tributarios; la simplificación de trámites y procesos asociados al pago de impuestos; el cobro, valuación y depuración de la cartera de créditos fiscales; la elaboración de estudios para identificar el monto de los estímulos fiscales y su impacto en la recaudación; el cumplimiento de las metas de fiscalización; los resultados de las actividades implementadas por el SAT para mejorar la defensa del interés fiscal, así como el cumplimiento de las disposiciones legales en la resolución de las solicitudes de devoluciones y de compensaciones.

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 Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la auditoría de desempeño número 77-GB “Administración Tributaria” practicada al SAT.

### **Antecedentes**

Las finanzas públicas se refieren al conjunto de temas relacionados con la recaudación de ingresos, su administración y el gasto público que realiza el gobierno para atender las necesidades de la sociedad. La política de ingresos se expresa en la estructura tributaria y las instituciones públicas encargadas del cobro y recaudación de los impuestos.<sup>1/</sup> La recaudación tiene que ver con la manera en que se generan los recursos públicos y la incidencia de los impuestos sobre la sociedad y la redistribución del ingreso y la riqueza.<sup>2/</sup>

En esta materia, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3/</sup> se establece que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Asimismo, en el artículo 73, fracciones VII y XXVIII, se 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, la Ciudad de México y los Órganos Políticos-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional”.

La recaudación de ingresos consiste en obtener los recursos económicos necesarios para que la administración pública atienda las funciones que tiene asignadas. Para el efecto, la Secretaría Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe realizar el control de las actividades que generan contribuciones y de la conducta de los contribuyentes en relación con dichas actividades.<sup>4/</sup>

Por décadas México ha registrado una baja recaudación fiscal como proporción del PIB, en comparación con países con un grado de desarrollo similar, a pesar de que en algunos periodos se han presentado elevadas tasas impositivas, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>1/</sup> Alfonso Velásquez Trejo, **Ingresos Públicos y el principio de la sincronización social y cultural de los impuestos**, México, 2010, Universidad Veracruzana, Passim.

<sup>2/</sup> Juan Amieva-Huerta, **Finanzas Públicas en México**, México, 2014, edit. Porrúa, Passim.

<sup>3/</sup> **Diario Oficial de la Federación**, 5 de febrero de 1917, última reforma 29 de enero de 2016.

<sup>4/</sup> Aspe, Pedro, **Para entender a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, México, 2007, Nostra Ediciones, Passim.

Periodo	Aspectos relevantes de la política de ingresos
1821-1853	La política de ingresos en México inicia en 1821 con la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, así como con la promulgación de la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 1824, con la cual dicha Secretaría centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación. En 1843, a dicha Secretaría se le dio el carácter de Ministerio de Hacienda, en 1852 se modificó su estructura orgánica quedando dividida en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <sup>1/</sup>
1924-1955	El 27 de febrero de 1924, para resolver los problemas en la nivelación de los presupuestos y el pago de la deuda, se expidió la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas; antecedentes que dieron origen al Impuesto Sobre la Renta (ISR), permitiendo tener un mejor control de la política de ingresos.  La promulgación de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 1924, fue la primera reforma importante que se dio en materia de ingresos, ya que aumentó la recaudación del país; en 1935 dicha ley contribuyó con el 12.0% del total de la recaudación federal tributaria, para 1940, bajó a 11.4% y en 1954, se incrementó a 27.0%.  Durante el periodo de 1940 a 1954 se dependió cada vez más de los ingresos directos que gravaban a las empresas y personas, dichos ingresos pasaron del 26.4% del total recaudado al 50.0% al final de dicho periodo; en 1947 se implementó el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM), y en 1955 se creó el Registro Nacional de Contribuyentes. <sup>2/</sup>
1971-1977	En este periodo la economía mexicana entró en crisis, y aun cuando los ingresos (tributarios y no tributarios) del Gobierno Federal pasaron del 9.1% del PIB al 11.9% al final del periodo señalado, no fueron suficientes para cubrir el gasto de esa época, por lo que se recurrió a la deuda para solventar el déficit en los ingresos, debido a que la política de ingresos no era eficiente.  En el nuevo Reglamento Interior de la SHCP publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 1977, la dependencia quedó integrada por tres subsecretarías: la de Hacienda y Crédito Público, la de Inspección Fiscal y la de Ingresos, que fue la encargada de la recaudación; así como por la Oficialía Mayor; la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.
1980-1989	En 1980 se introduce el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), así como 400 impuestos municipales y estatales. La implementación de dichos impuestos en la estructura del sistema tributario resultó significativa, ya que fue más sencillo administrar y reducir el costo administrativo. De igual forma, los ingresos provenientes de los derechos aumentaron su participación en los ingresos totales, al pasar de 2.0% en 1976 a 22.0% en 1981; asimismo, con la promulgación de la Ley Federal de Derechos y el pago de derecho de hidrocarburos, se impulsó la recaudación por derechos, por lo que en el periodo de 1983 a 1989 alcanzaron el 6.0% del PIB. <sup>3/</sup>  De 1982 a 1989 la economía mexicana tuvo una de sus peores crisis, el PIB pasó de menos 0.6% en 1982 y menos 4.2% en 1983, lo que ocasionó un aumento en el nivel de endeudamiento e inflación del 99.0%. Como resultado de lo anterior, en 1983 se implementó una política de austeridad para reducir los niveles de inflación, deuda, gasto y aumentar los ingresos del Sector Público. Asimismo, se planteó la necesidad de instrumentar una política tributaria para garantizar un incremento en los ingresos, mediante la cual se eliminaría el esquema cedular del ISR a personas físicas e incorporaría el concepto "globalización de ingresos", bajando su tasa impositiva de 55.0% a 50.0%, de igual forma, en 1989 se reduce la tasa impositiva de personas morales de 42.0% a 35.0%, y en 1983 el IVA aumentó la tasa general del 10.0% a 15.0%. Los efectos de los cambios en el ISR e IVA, fueron el aumento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB de 10.1% en 1983 a 11.3% en 1989. <sup>4/</sup>
1995-1997	En 1995, con la finalidad de modernizar la administración tributaria se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria con la cual se crea el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la SHCP, cuya actividad redundaría en la optimización de los procesos recaudatorios y el mejoramiento del servicio y atención a los contribuyentes, mismo que entró en operación en 1997. Con dicha ley se instrumentan los primeros mecanismos de reforma a fin de lograr ciertos objetivos, como son mayor neutralidad y equidad horizontal, así como la armonización del sistema fiscal con el de los principales socios comerciales; el fortalecimiento de los ingresos fiscales mediante la ampliación de la base gravable, y el control de la evasión y la elusión. <sup>5/</sup> Un aspecto relevante es que con el surgimiento del SAT, la Subsecretaría de Ingresos dejó de realizar la recaudación tributaria.
1998-2007	De 1998 a 2007, el Servicio de Administración Tributaria impulsó de manera importante un cambio en la mentalidad de los contribuyentes, a fin de orientar el cumplimiento de sus obligaciones mediante el uso de la Internet, adecuando los esquemas de control y servicio tributarios a la realidad tecnológica imperante; incorporó mejoras en los procesos y recursos tecnológicos en apoyo de los contribuyentes, facilitando, simplificando y transparentando con ello el proceso de cumplimiento de sus obligaciones fiscales; implementó la utilización de la Firma Electrónica Avanzada (Tu firm@), permitiendo la realización de diversos trámites y el acceso a servicios, garantizando la máxima confiabilidad y seguridad de la información de índole fiscal utilizada en Internet.

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

<sup>1/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Antecedentes históricos, México, 2014.

<sup>2/</sup> Carlos Tello, **Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006**, México, 2010, edit. UNAM, Passim.

<sup>3/</sup> Juan Amieva-Huerta, **Finanzas Públicas en México**, México, 2014, edit. Porrúa

<sup>4/</sup> **Id.**

<sup>5/</sup> Exposición de Motivos del Decreto por el que se Expiden Nuevas Leyes Fiscales y se Modifican Otras del 14 de noviembre de 1995.

La administración tributaria comprende el conjunto de acciones técnico-operativas tendientes a recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos, combatir la evasión y elusión fiscal, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.<sup>5/</sup>

En el PRONAFIDE 2008-2012 se establecieron líneas de acción enfocadas a disminuir el costo de las obligaciones; transparentar y mejorar los trámites, requisitos y niveles de servicios al contribuyente, y desarrollar programas para reordenar el ambulante o cualquier esquema de venta informal.

Es importante señalar que, en 2008, se aprobó una reforma hacendaria con la que se creó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), que sustituyó al Impuesto al Activo y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), se reformó el Código Fiscal de la Federación, y se realizaron cambios a la Ley Federal de Derechos por los pagos de Petróleos Mexicanos.

En el diagnóstico del PND 2013-2018 se reconoció en la problemática pública en materia de ingresos que las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan.

Para atender los problemas de recaudación, el 8 de septiembre de 2013, el Gobierno Federal presentó una Reforma Hacendaria para modificar el sistema tributario, a fin de generar los recursos necesarios para financiar la provisión de servicios de protección social y dotar al país de un sistema fiscal más justo y más simple. Uno de los objetivos de esa reforma consistió en incrementar los ingresos públicos con que cuenta el Estado, en todos los órdenes de gobierno, para cubrir las necesidades de la población de manera eficiente, progresiva e incluyente. El Gobierno Federal estimó que para 2018 la recaudación adicional derivada de la Reforma Hacendaria alcanzará el 2.5% del PIB.

En concordancia con el planteamiento anterior, en el PRONAFIDE 2013-2018 se señala que los ingresos tributarios en México, sin el efecto de la Reforma Hacendaria son del orden de 9.2% del PIB si se excluyen los ingresos relacionados con el petróleo y del 15.1% cuando se incorporan los derechos petroleros. Por lo cual, en los documentos de mediano plazo citados se propusieron, entre otros, los objetivos siguientes:

- Mantener la estabilidad macroeconómica del país.
- Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico.
- Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

Para fortalecer la capacidad financiera del Estado Mexicano, la SHCP señaló que la propuesta de reforma amplía la base de los principales impuestos e incorpora nuevas bases tributarias; expone el establecimiento de impuestos ecológicos y de impuestos al consumo de bienes nocivos para la salud, combinando los objetivos de incrementar la recaudación y de mejorar

---

<sup>5/</sup> Servicio de Administración Tributaria, definición proporcionada con el **oficio 600-06-04-2016-30189** del 31 de agosto de 2016.

la calidad de vida de la población al inhibir las actividades que dañan al medio ambiente y la salud de las personas.

La Reforma Hacendaria también está orientada a mejorar la equidad del sistema tributario del país. Para ello, se acotan o eliminan tratamientos especiales, garantizando un trato equitativo a personas con capacidades contributivas similares, y se gravan los ingresos personales que se concentran en los sectores más favorecidos de la población. Asimismo, propone la simplificación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) empresarial por medio de una nueva ley que elimine o acote los tratamientos especiales o regímenes preferenciales, con ello, se amplíe la base del impuesto y se garantice una contribución justa de todos los sectores de la economía al financiamiento de los programas de gasto público.

En la Cuenta Pública 2015, se reportó que el Gobierno Federal tuvo ingresos por 3,180,071.3 millones de pesos (mdp), de los cuales 2,770,878.9 (87.1%) estuvieron a cargo del SAT como responsable de la recaudación de los ingresos federales; de éstos 85.4% (2,366,465.7 mdp) correspondió a ingresos tributarios y 14.6% (404,413.2 mdp) a ingresos no tributarios. El restante 12.9% (409,192.4 mdp) de los ingresos del Gobierno Federal lo constituyeron los ingresos petroleros.

El objetivo de la política de ingresos es fortalecer los ingresos del sector público federal para financiar el gasto público, así como construir un Sistema Hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

### **Resultados**

#### **1. Recaudación de ingresos tributarios**

En 2015, el SAT cumplió la meta de recaudación de ingresos tributarios en 119.6%, al captar 2,366,465.7 mdp de los 1,978,980.6 mdp aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año. Estos recursos representaron el 49.0% de los 4,828,264.6 mdp percibidos por el Sector Público Presupuestario, y contribuyeron al financiamiento del 48.4% del gasto público que ascendió a 4,886,124.8 mdp en ese año.

La recaudación tributaria del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representaron en conjunto el 82.2% de los ingresos tributarios y el 61.2% de los ingresos del Gobierno Federal de 2015.

Por tipo de impuesto, el Impuesto Sobre la Renta cumplió su meta en 116.9%; el Impuesto al Valor Agregado, en 100.5%; el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, en 221.5%; el Impuesto a los Automóviles Nuevos, en 109.1%; el Impuesto al Comercio Exterior, en 158.2%; y por accesorios, en 102.2%.

En cuanto a los ingresos no tributarios, la meta se cumplió en 224.8%, al captar 404,413.2 mdp de los 179,931.9 mdp programados, debido a la mayor recaudación de Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Respecto del fortalecimiento de los ingresos del Sector Público Presupuestario, en el periodo 2007-2015, la recaudación de ingresos tributarios creció 6.5% en promedio anual, de 1,425,838.6 mdp en 2007 a 2,366,465.7 mdp en 2015, lo cual permitió que los ingresos del Sector Público Presupuestario se incrementaran 4.5% en promedio anual, de 3,384,396.4 mdp en 2007 a 4,828,264.6 mdp en 2015; asimismo, en ese periodo los ingresos del Gobierno

Federal aumentaron 4.0% en promedio anual, de 2,329,826.8 mdp en el primer año a 3,180,071.3 mdp en el último.

## **2. Actos de fiscalización**

En 2015, el SAT realizó 72,045 actos de fiscalización mediante los cuales percibió un monto total de 140,439.8 mdp, superior en 13.7% (8,666 actos) a la meta programada, de 63,379 actos de fiscalización, y en 23.3% a la meta de recaudación por actos de fiscalización de 113,921.2 mdp. Del total de actos, 1,824 estuvieron a cargo de la Administración General de Grandes Contribuyentes; 66,569, de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, y 3,652, de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Con la revisión del Programa Anual de Mejora Continua 2015, se verificó que en ese año el cumplimiento del indicador “Eficacia de la fiscalización a grandes contribuyentes” fue del 104.2%, el del indicador “Eficacia de la fiscalización de comercio exterior” del 109.0% y el del indicador “Eficacia de la fiscalización a otros contribuyentes” de 93.2%.

Respecto del aumento esperado de la recaudación por combate a la evasión y elusión fiscal, el indicador que alcanzó un mayor cumplimiento fue “Recaudación Secundaria por actos de fiscalización de comercio exterior” con 172.9%; mientras que el indicador de “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a grandes contribuyentes” fue de 130.3%, y en el de “Recaudación secundaria por actos de fiscalización a otros contribuyentes” de 116.0%.

En referencia al aumento por la realización de auditorías con criterio de mayor rentabilidad de las mismas, el indicador que obtuvo un mayor porcentaje de cumplimiento fue “Promedio de recaudación secundaria por actos de fiscalización a otros contribuyentes” con 249.0%; posteriormente se encuentra el “Promedio de recaudación por actos de fiscalización a grandes contribuyentes” con 174.5%, y por último, el “Promedio de recaudación secundaria por acto de fiscalización a contribuyentes de comercio exterior” que obtuvo 117.7%.

## **3. Juicios fiscales**

En 2015, el SAT representó el interés fiscal de la Federación al litigar 26,588 juicios fiscales por un monto de 122,986.7 mdp, de los cuales ganó 14,673 juicios (55.2%) equivalentes a 75,048.7 mdp (61.0%) y perdió 11,915 juicios (44.8%) por un monto de 47,938.0 (39.0%). De los juicios ganados, el 98.1% (14,398 juicios) correspondió a juicios ganados a otros contribuyentes por un monto de 66,974.1 mdp, mientras que el 1.9% (275 juicios) concernió a juicios ganados a grandes contribuyentes por un monto de 8,074.6 mdp. Respecto de los juicios perdidos, el 97.7% (11,642 juicios) correspondió a otros contribuyentes por un importe de 39,289.4 mdp, en tanto que el 2.3% (273 juicios) fue de grandes contribuyentes por un monto de 8,648.6 mdp.

En 2015, el SAT elaboró e hizo público el Programa Anual de Mejora Continua 2015, en el que incluyó dos indicadores vinculados con la defensa del interés fiscal denominados “Juicios ganados por el SAT a grandes contribuyentes en sentencias definitivas” y “Juicios ganados por el SAT a otros contribuyentes en sentencias definitivas”.

En cuanto al indicador “Juicios ganados por el SAT a grandes contribuyentes en sentencias definitivas”, el órgano desconcentrado cumplió en 101.8% la meta programada, al ganar 50.2% (548 juicios) respecto de lo programado de 49.3%; en tanto en el indicador de “Juicios

ganados por el SAT a otros contribuyentes en sentencias definitivas” la meta se cumplió en 97.0%, al ganar 55.3% (26,040 juicios) respecto de la meta de 57.0%.

#### **4. Cobranza de la cartera de créditos fiscales**

El monto de la cartera de créditos fiscales acumulada a 2015 ascendió a 514,645.3 mdp, que representó el 16.2% de los ingresos del Gobierno Federal de 3,180,071.3 mdp, y el 21.7% de los ingresos tributarios de 2,366,465.7 mdp. Del monto de la cartera acumulada, el 50.3% (259,006.2 mdp) se clasificó como controvertido, el 27.6% (142,059.5 mdp) como factible de cobro y el 22.1% (113,579.6 mdp) como de baja probabilidad de cobro.

En 2015, el SAT cumplió con la elaboración del Programa Anual de Mejora Continua en el que estableció el indicador denominado “Recuperación de la cartera de créditos fiscales” del cual logró 142.4% de la meta original y 98.0% de la meta modificada, al recuperar 28,484.8 mdp de los 20,000.0 y 29,078.2 mdp programados y modificados, respectivamente. La recuperación representó el 20.1% del monto de los créditos factibles de cobro acumulados a ese año.

Se constató que la recuperación de la cartera de créditos fiscales se explica por las actividades que la Administración General de Recaudación (AGR) implementó respecto de la cobranza, entre las que destacan el cobro directo por medio de las instituciones de crédito, la recuperación de adeudos reportados a las sociedades de información crediticia y la oportunidad en las actividades de cobro.

Se verificó que, en 2015, el SAT realizó el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes e implementó mecanismos de operación, control y cobro de créditos fiscales establecidos en los programas de trabajo del órgano desconcentrado y en las Estrategias de Operación Recaudatoria. Además, se constató que el órgano desconcentrado contó con el Sistema Integral de Recaudación (SIR), subsistema de cobranza, por medio del cual se opera el control de las Administraciones Locales de Recaudación (ALR), y cuenta con la herramienta denominada Automatización para la Recuperación de la Cartera (ARCA) para el control de los créditos en la operación de las Administraciones Locales de Recaudación.

#### **5. Devoluciones y compensaciones**

En 2015, el SAT efectuó devoluciones por 352,698.5 mdp, que representaron el 11.1% de los ingresos del Gobierno Federal (3,180,071.3 mdp), mientras que las compensaciones fueron por 278,270.1 mdp, y significaron el 8.7% de los ingresos del Gobierno Federal.

Con la revisión del Estado Analítico de Ingresos para el ejercicio fiscal 2015, se constató que en ese año el SAT proporcionó a la SHCP los datos estadísticos sobre el importe de las devoluciones efectuadas y las compensaciones aplicadas, para ser integrados en el Informe de Avance de Gestión Financiera de ese año.

Con la información estadística, se verificó que, en conjunto, las devoluciones y compensaciones ascendieron 630,968.6 mdp, y representaron el 19.8% de los ingresos del Gobierno Federal.

Las devoluciones de los impuestos tributarios representaron el 14.9% (352,396.6 mdp) de los 2,366,465.7 mdp de los Ingresos Tributarios, en tanto que las compensaciones representaron

el 11.1% (263,337.6 mdp). Respecto de las devoluciones, el 99.9% (352,396.6 mdp) correspondió a los ingresos tributarios y el 0.1% (301.9 mdp) a los ingresos no tributarios; mientras que en el caso de las compensaciones, se verificó que el 94.6% (263,337.6 mdp) correspondió a los ingresos tributarios y el 5.4% (14,932.5 mdp) a los ingresos no tributarios.

Por tipo de impuesto, el 88.6% (312,640.0 mdp) de las devoluciones correspondió al Impuesto al Valor Agregado (IVA); el 10.1% (35,569.3 mdp) al Impuesto Sobre la Renta (ISR); el 1.1% (3,750.7 mdp) a otros impuestos tributarios; 0.1% (436.6 mdp) al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), y 0.1% (301.9 mdp) a impuestos no tributarios. En el caso de las compensaciones, el 77.0% (214,246.8 mdp) correspondió al ISR; el 10.0% (27,783.4 mdp) al IVA; el 6.2% (17,270.7 mdp) al IEPS; el 5.4% (14,932.5 mdp) a ingresos no tributarios, y el 1.4% (4,036.7 mdp) a otros impuestos tributarios.

En 2015, el 66.7% (235,249.9 mdp) de las devoluciones correspondió a la Administración General de Grandes Contribuyentes, y el 33.3% (117,448.6 mdp), a las administraciones locales de Auditoría Fiscal Federal.

Por lo anterior, el SAT cumplió con la devolución de las cantidades que los contribuyentes pagaron indebidamente o en exceso conforme a la legislación fiscal, asimismo, validó y registró las compensaciones que realizaron los contribuyentes como opción de pago de impuestos.

## **6. *Estímulos Fiscales***

En 2015, el SAT proporcionó a la SHCP la información de los estímulos fiscales para su integración en los informes trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de ese año. Los estímulos fiscales otorgados a los sectores de la economía alcanzaron un monto de 33,429.2 mdp, lo cual representó el 1.1% de los ingresos del Gobierno Federal de ese ejercicio presupuestario. Se determinó que el 82.3% (27,516.0 mdp) del monto total de los estímulos fiscales se concentró en 7 (33.3%) de los 21 sectores de la actividad económica: el 35.5% (11,864.2 mdp) en transportes, correos y almacenamiento; el 11.9% (3,981.5 mdp) en industrias manufactureras; el 10.8% (3,597.3 mdp) en actividades del gobierno y de organismos internacionales y extraterritoriales; el 8.6% (2,866.1 mdp) en comercio al por menor; el 5.9% (1,985.4 mdp) en servicios educativos; el 5.6% (1,890.4 mdp) en comercio al por mayor, y el 4.0% (1,331.1 mdp) en servicios de salud y asistencia social.

## **7. *Simplificación de trámites y servicios***

En 2015, el SAT incluyó en su Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) indicadores para medir los estándares de calidad en atención al público y reducción en los tiempos de espera, así como para mejorar la promoción de los servicios e información que el público puede hacer mediante la red computacional y telefónica; en cuatro de los seis indicadores del PAMC 2015 sobre trámites y calidad en el servicio, se sobrepasó el 100.0% de la meta establecida; en tanto que en tres se cumplieron las metas en 100.0%, 98.8% y 93.3%, y en uno se logró un 80.0%.

Por lo que se refiere a los indicadores establecidos en el PAMC, durante el periodo 2007-2015, se constató que han sido variables e intermitentes, ya que algunos de los indicadores de calidad fueron excluidos de dicho programa y se incorporaron otros.



En el caso de la encuesta denominada “Tiempo promedio para cumplir las obligaciones fiscales”, se verificó que los tiempos estimados para las personas físicas tuvieron un descenso en el primer y tercer trimestre del 2015 con respecto al año anterior y para las personas morales tuvieron un ascenso en los primeros tres trimestres del año a causa de la saturación del sistema; asimismo, se constató que el SAT midió el costo en el que incurren los contribuyentes en la presentación de declaraciones y pago de impuestos, obteniendo que, en 2015, las personas físicas gastaron en promedio 10.0 mil pesos en el cumplimiento de sus obligaciones, lo que representó una disminución de 1.8 miles de pesos respecto de 2014. Por lo que se refiere a las personas morales, el costo fue menor en 17.1 miles de pesos, ya que el costo promedio pasó de 90.3 en 2014 a 73.2 mdp en 2015.

#### **8. Costo de la recaudación**

En 2015, el costo de la recaudación del SAT fue de 0.65 pesos por cada 100.0 pesos recaudados, menor que la meta propuesta de 0.72 pesos que los 0.99 pesos por cada 100.0 pesos recaudados de 2007. La mejora en el indicador fue ocasionada por la inclusión del IEPS de gasolina y diesel en los ingresos administrados por el SAT, las disposiciones de ahorro, la mejora de procesos y el fortalecimiento del control en las administraciones generales del SAT.

El SAT estableció en su Programa Anual de Mejora Continua un indicador que mide la disminución en los costos de recaudación.

En 2015, las actividades implementadas para reducir los gastos en materia de servicios personales fueron la disminución presupuestal del 10.0% de la partida 12201 “Eventuales” por un monto de 135,975.4 miles de pesos y la adecuación presupuestaria a la partida 12101 “Honorarios” por 4,042.2 miles de pesos, además de la vacancia de 30 plazas de nivel operativo por un monto de 1,620.0 miles de pesos, mediante lo cual el SAT transfirió los recursos al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”.

#### **9. Cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno**

En 2015, el SAT cumplió con el 100.0% de los 16 elementos que conforman el sistema de control interno institucional, ya que acreditó que cuenta con un Código de Conducta alineado con la misión y visión institucionales, así como con los valores promovidos en el Código de Ética; además contó con elementos que atienden los riesgos que pudieran obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, entre los que se encuentra la Matriz de Administración Riesgos Institucional, el Mapa de Administración de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), así como el “Estudio sobre la implementación de Estrategias para el Fortalecimiento de los Sistema de Control Interno en el Sector Público Federal” realizado por la Auditoría Superior de la Federación.

Asimismo, el órgano desconcentrado acreditó que en 2015 contó con mecanismos de seguridad de la información, controles en materia de tecnología de la información y comunicación para asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información electrónica en forma oportuna y confiable y que los resultados del Informe Tributario y de Gestión que presenta trimestralmente sirven para elaborar el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, el SAT realizó actividades para fomentar la convivencia integral

entre sus trabajadores, a fin de mejorar su desempeño laboral, mediante la promoción de actividades y eventos sociales, de salud, cívicos y deportivos.

El SAT también contó con mecanismos de mejora de control interno, entre los que destaca el informe emitido por la ASF “Estudio sobre la implementación de Estrategias para el Fortalecimiento de los Sistema de Control Interno en el Sector Público Federal” y la evaluación al Sistema de Control Interno Institucional, mediante la cual se determinaron debilidades y se definieron acciones de mejora que conformaron el Programa de Trabajo de Control Interno 2015-2016.

#### **10. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)**

Se constató que, para el ejercicio fiscal 2015, el SAT contó con la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, la cual es útil para evaluar los resultados de la recaudación de los ingresos tributarios a su cargo.

En cuanto a 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 de Propósito mostró deficiencias en su construcción, ya que no se ajustó a lo señalado en el diagnóstico del Pp, donde se presentó como objetivo el “cumplimiento eficiente de las obligaciones fiscales para financiar el gasto”, sino que se mencionó como fin del programa que se cuente “con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”, siendo que éstas son un medio, no el fin. Además, el objetivo de componente “Motivación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgada” es ambiguo, ya que la motivación es una actividad genérica que puede realizarse mediante diversas acciones.

Al respecto, el SAT acreditó que para el ejercicio fiscal 2016 se cambió la definición, lo que “obedeció a una recomendación realizada en el presente año por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se solicitó que se incorporara a la definición la explicación de causalidad entre la entre la facilidad del cumplimiento de obligaciones fiscales y la recaudación, mismo que quedó así asentado”.

En cuanto a la lógica horizontal, el objetivo y el indicador en el nivel de Propósito están desvinculados, ya que el primero 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 respecto al año anterior, lo que no es una relación causa-efecto; lo anterior fue solventado, ya que el SAT modificó la definición del indicador para el ejercicio presupuestario 2016, a “Verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizadas”, con lo que se guarda la congruencia entre la definición y el propósito.

Las definiciones de los indicadores A4.1. “Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT” y A4.2. “Juicios ganados por el Servicio de Administración Tributaria a grandes contribuyentes en sentencias definitivas” contrastan con los nombres de los indicadores y su fórmula de cálculo, ya que se definen como números absolutos, siendo que son porcentajes.

El SAT, mediante los oficios núm. 103-06-00-00-00-2016-781 y núm. 103-06-00-00-00-2016-776 del 31 de agosto de agosto de 2016, proporcionó copia de los oficios núm. 600-06-01-2016-30220 del 29 de agosto de 2016 y núm. 900-09-2016-10428 del 30 de agosto de 2016, con los cuales la Administración General Jurídica y la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes solicitaron a la Administración de Recursos Financieros el cambio de la definición de los indicadores A4.1. “Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT” y A4.2. “Juicios ganados por el Servicio de Administración Tributaria a grandes contribuyentes en sentencias definitivas”, para el ejercicio fiscal 2017.

Por lo que se refiere al cumplimiento en los reportes trimestrales y en la Cuenta Pública, se constató que en la página de transparencia presupuestal en la dirección <https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id=06E026>, se publicaron los avances en el cumplimiento de los indicadores de la matriz de resultados del Programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, a cargo del Servicio de Administración Tributaria.

#### **11. Rendición de cuentas**

Con la revisión de la Cuenta Pública 2015, se verificó que el Servicio de Administración Tributaria cumplió con la rendición cuentas al remitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información referente a lo programado en la Ley de Ingresos de la Federación 2015, el Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y los resultados de los indicadores del Programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”.

Los datos obtenidos de la Cuenta Pública 2015 fueron congruentes con los establecidos en la planeación nacional y las metas de recaudación definidas para el ejercicio fiscal 2015, de acuerdo con lo reportado en la sección Ingresos Presupuestarios de la Cuenta Pública 2015, dentro del Sector Público Presupuestario, los ingresos tributarios resultaron superiores en 19.6 % respecto de lo programado en la LIF 2015, debido a la mayor recaudación del IEPS y el ISR por 194,322.9 y 178,888.8 mdp, respectivamente, lo que se asocia con el efecto de las disposiciones tributarias adoptadas como resultado de la Reforma Hacendaria. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios, para el ejercicio fiscal 2015, se obtuvieron mayores ingresos en 124.8% al captar 404,413.2 mdp de los 179,931.9 mdp programados en la LIF. Lo anterior se debió a la mayor captación de ingresos por aprovechamientos por 216,080.1 mdp (160.5%) de los programados.

En el Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática de la Cuenta Pública 2015, se identificó que el monto aprobado ese año para el Programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales” fue de 9,511.8 mdp, y que de acuerdo con lo reportado en la sección de Gasto por Categoría Programática, el monto ejercido ascendió a 10,423.7 mdp, donde se observa un excedente de 911.9 mdp que resulta de la suma del gasto corriente y el gasto de inversión por un monto de 891.9 mdp y 20.0 mdp, respectivamente.

Además, se verificó que en la sección de “Avance de los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”, se reportaron los resultados de los 14 indicadores definidos para medir la operación del Programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, así como los resultados de las metas establecidas y alcanzadas por el SAT en la operación de dicho programa presupuestario.

### **Consecuencias Sociales**

En 2015, los ingresos tributarios captados por el SAT ascendieron a 2,366,465.7 mdp, que representaron el 49.0% de los ingresos del Sector Público Presupuestario por 4,828,264.6 mdp, con lo cual se contribuyó al financiamiento del gasto público para proveer a la población de los bienes y servicios requeridos.

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### **Dictamen**

El presente se emite el 20 de octubre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración tributaria, y su contribución en los ingresos del sector público presupuestario y con el alcance establecido. Se aplicaron los procedimientos y pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los planes nacionales de desarrollo y los programas nacionales de financiamiento para el desarrollo del periodo 2007-2015 se reconoció como problemática de la política de ingresos la insuficiente recaudación de ingresos del sector público presupuestario para cubrir las necesidades de gasto público. La recaudación tributaria se ve dificultada por deficiencias en la defensa del interés fiscal y en la fiscalización; el saldo de la cartera de créditos fiscales, y la evasión y elusión fiscal, debido a que son ingresos que deja de percibir el Estado por el no pago de impuestos por parte de los contribuyentes.

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el SAT tiene atribuciones para recaudar los impuestos y los ingresos no tributarios (contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales) conforme a la legislación aplicable; representar el interés de la Federación en controversias fiscales; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias, y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes.

En 2015, el SAT cumplió la meta de recaudación de ingresos tributarios en 119.6%, al captar 2,366,465.7 mdp de los 1,978,980.6 mdp aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año. La recaudación tributaria del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) representaron en conjunto el 82.2% de los ingresos tributarios y el 61.2% de los ingresos del Gobierno Federal de 2015. En cuanto a los ingresos no tributarios, la meta se logró en 224.8%, al captar 404,413.2 mdp de los 179,931.9 mdp programados, debido a la mayor recaudación de Derechos, Productos y Aprovechamientos. Los resultados de los principales procesos muestran que, en 2015, el SAT efectuó 72,045 actos de fiscalización, 13.7% más que los previstos, con lo cual recuperó 140,439.8 mdp, 23.3% más de los recursos financieros programados (113,921.2 mdp); litigó 26,588 juicios fiscales por 122,986.7 mdp, de los cuales ganó el 55.2% de los juicios, y recuperó el 61.0% de los recursos en litigio (75,048.7 mdp); la cartera de créditos fiscales acumulada por un monto de 514,645.3

mdp representó el 16.2% de los ingresos del Gobierno Federal por 3,180,071.3 mdp, y el 21.7% por los ingresos tributarios por 2,366,465.7 mdp.

Respecto del fortalecimiento de los ingresos del Sector Público Presupuestario, en el periodo 2007-2015, la recaudación de ingresos tributarios creció 6.5% en promedio anual, de 1,425,838.6 mdp en 2007 a 2,366,465.7 mdp en 2015, lo cual permitió que los ingresos del Sector Público Presupuestario se incrementaran 4.5% en promedio anual, de 3,384,396.4 mdp en 2007 a 4,828,264.6 mdp en 2015; asimismo, en ese periodo los ingresos del Gobierno Federal aumentaron 4.0% en promedio anual, de 2,329,826.8 mdp en el primer año a 3,180,071.3 mdp en el último.

En opinión de la ASF, en 2015, el SAT logró captar 2,366,465.7 mdp que representaron el 119.6% de los 1,978,980.6 mdp aprobados en la Ley de Ingresos de la Federación de ese año, debido principalmente a mejoras en la eficiencia de la recaudación tributaria, los actos de fiscalización, la defensa del interés fiscal de la federación y la cobranza de los créditos fiscales, con lo que se fortalecieron los ingresos del Sector Público Presupuestario, al contribuir con el 49.0% de los 4,828,264.6 mdp percibidos por la Federación, y con el 48.4% del financiamiento del gasto público que ascendió a 4,886,124.8 mdp en ese año.

La recaudación de 2,366,465.7 mdp por concepto de ingresos tributarios, así como los 404,413.2 mdp de ingresos no tributarios contribuyeron al financiamiento del gasto público para proporcionar los bienes y servicios que requiere la ciudadanía.

La auditoría aporta elementos para dar certidumbre sobre el desempeño del SAT, en términos de la captación de ingresos y su contribución al financiamiento del gasto público, en el marco de unas finanzas públicas dependientes de un ingreso petrolero en declive.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que las medidas adoptadas por el SAT para eficientar la administración tributaria, le permitieron cumplir con la meta de recaudación de las contribuciones federales programada en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015.
2. Verificar el cumplimiento de las metas de fiscalización por parte de las administraciones centrales establecidas en los programas de 2015, así como la contribución de las actividades de fiscalización en la disminución de la evasión fiscal.
3. Revisar los resultados de los programas implementados por el SAT en 2015 para disminuir el número de juicios perdidos e incrementar el número de juicios ganados y comprobar mediante los registros estadísticos y las sentencias definitivas emitidas por las autoridades jurisdiccionales a favor del SAT cómo mejoró en la defensa del interés fiscal en el periodo 2007-2015.
4. Verificar el cumplimiento de las metas de recuperación de la cartera de créditos fiscales en las 67 Administraciones Locales de Recaudación, a fin de comprobar las gestiones realizadas a efecto de mejorar la eficiencia en la recuperación.

5. Verificar con los Estados Analíticos de Ingresos del periodo 2007-2015, el número y monto de las devoluciones y compensaciones efectuadas por el SAT, y el efecto de las actividades realizadas para eficientar la administración tributaria en la resolución de las solicitudes de devoluciones y la aplicación de las compensaciones, y su representación respecto de los ingresos del sector público presupuestario.
6. Revisar los montos de los estímulos fiscales y los ingresos recaudados del periodo 2007-2015, a fin de identificar los efectos que tienen los estímulos fiscales en la recaudación.
7. Revisar los informes tributarios y de gestión para identificar las actividades realizadas por el SAT para la simplificación de trámites y servicios relacionados con el pago de contribuciones federales.
8. Evaluar la eficiencia de las actividades realizadas por el SAT para cumplir con las metas anuales del indicador sobre el costo de recaudación, con base en el presupuesto ejercido y el monto de los ingresos tributarios netos captados por el SAT en el periodo 2007-2015.
9. Determinar que el sistema de control interno del SAT le permite contar con las actividades, mecanismos y controles que propicien que los diferentes procesos de la operación de la recaudación de los ingresos tributarios se realicen con efectividad en cumplimiento de sus objetivos.
10. Analizar el diseño de cada uno de los indicadores contenidos en la MIR del programa presupuestario E026 "Recaudación de las Contribuciones Federales", a fin de determinar su utilidad para evaluar los resultados de la recaudación de las contribuciones federales.
11. Revisar la información contenida en los documentos de rendición de cuentas, a fin de verificar que sea información suficiente para determinar el cumplimiento de los objetivos y metas de la recaudación de las contribuciones federales.

#### *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; de Evaluación; de Comunicación y Tecnologías de la Información, y de Hidrocarburos; así como las Administraciones Locales Jurídica, de Recaudación, de Servicios al Contribuyente y de Auditoría Fiscal Federal, 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.