

TIPO DE REVISIÓN: DESEMPEÑO

**Ingresos Tributarios
de Grandes Contribuyentes**

Entes fiscalizados

SHCP - SAT

¿Qué se auditó?

El diseño de la política de ingresos tributarios de Grandes Contribuyentes; su operación, consistente en el cobro de sus créditos fiscales, la defensa del interés fiscal ante los Grandes Contribuyentes, la fiscalización que se les práctica, y las devoluciones y compensaciones que realizan; así como los resultados de la recaudación y de la aplicación de estímulos fiscales.

Número de auditoría:

45-GB

¿Por qué se practicó esta
auditoría?

CRITERIOS DE SELECCIÓN

En el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que es obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En los diagnósticos de la planeación nacional se reconoce que las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan actualmente, pues la recaudación, sin contar los ingresos petroleros, representa el 10.0% del Producto Interno Bruto, a diferencia de países de América Latina y de la OCDE, que alcanzan una recaudación de entre 19.0 y 25.0% del PIB.

Con la auditoría se emite un mensaje integral respecto de que la operación de la política compensó las deficiencias de su diseño; por lo cual, es necesario que la SHCP se coordine con el SAT para mejorar el diseño de la política de ingresos tributarios, particularmente el marco legal aplicable y modificar las disposiciones fiscales que impactan negativamente la recaudación.

UNIVERSO SELECCIONADO

NA

MUESTRA AUDITADA

NA

Principales resultados de la auditoría

El diseño de la política de ingresos tributarios de los grandes contribuyentes presentó debilidades, ya que si bien, en 2018, la SHCP y el SAT contaron con atribuciones para atender el problema público de la baja de recaudación y la insuficiencia de recursos para financiar el gasto público, no contaron con ninguna atribución en los reglamentos interiores o manuales de organización para definir acciones en materia de elusión fiscal; aun cuando la clasificación de los contribuyentes no hace distinción entre grandes y otros, y que, para su control, el SAT los clasifica de esa manera, se registraron 46,514 Grandes Contribuyentes activos al menos una vez en el año, de los cuales el 23.4% (10,875 personas morales) contribuyó con 1,386,686.7 mdp y el 76.6% (35,639 personas físicas) aportó 56.4 mdp. La situación anterior propició que el SAT reportara en su Informe Tributario y de Gestión únicamente la captación de recursos de las personas morales, lo cual implica que no informó sobre los 56.4 mdp. Por lo anterior, la ASF considera que se debe analizar la pertinencia de proponer una modificación a la definición del concepto de Grandes Contribuyentes establecida en el artículo 28, apartado B, del Reglamento Interior del SAT.

Asimismo, en el marco normativo de la política de ingresos tributarios, en 2018, la SHCP y el SAT no realizaron propuestas de adecuación al marco legal, debido al cumplimiento del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, el cual comprometía al Gobierno Federal a no proponer modificaciones a las leyes fiscales que implicaran ajustes a las tasas, tarifas y bases imponibles, lo que generó que la ley no considerara parte de las actividades económicas que debía regular, como los servicios digitales y sus servicios relacionados. En el periodo 2013-2018, como resultado de la Reforma Hacendaria, se realizaron diversas modificaciones al marco normativo en 2014, lo cual contribuyó a que la meta de que los ingresos del sector público representaran el 11.6% del PIB (desde un nivel de 9.2%) se alcanzara en 2015, con 12.7%, y en 2016 se logró el máximo histórico de 13.5%; sin embargo, de 2017 a 2018 los ingresos tributarios se mantuvieron entre el 13.1% y el 13.0% del PIB.

En cuanto a la operación, en el cobro de los créditos fiscales, el SAT superó en 79.5% la meta programada para 2018 de 35,000.0 mdp, al alcanzar 62,807.6 mdp en la recuperación de la cartera de créditos fiscales, de los cuales 36,389.1 mdp (57.9%), correspondieron a Grandes Contribuyentes. En cuanto a la conformación de la cartera de créditos, los adeudos de los Grandes Contribuyentes fueron 13,266 (0.8%), por un importe de 186,040.3 mdp.

En la defensa del interés fiscal frente a los Grandes Contribuyentes, el SAT litigó 290 juicios fiscales por un monto de 11,457.0 mdp, de los cuales ganó 190 (65.5%), por un monto de 7,301.8 mdp (64.0%), y perdió 100 juicios (34.5%), por un monto de 4,155.2 mdp (36.0%), debido principalmente a deficiencias de origen en su operación, ya que en el 48.0% (48 juicios) se fundó y motivó de manera indebida la negación de las devoluciones solicitadas, las prórrogas para dar atención a requerimientos de información y el trato arancelario preferencial. Para reducir la incidencia de dicha situación el SAT acreditó que continuó con la estrategia de comunicar a las áreas fiscalizadoras y normativas los nuevos juicios, exponiendo el tema y argumentos aceptados por el tribunal anteriormente en las demandas de nulidad para que se conozcan los actos impugnados, y los agravios que son considerados como importantes, novedosos o relevantes.

Respecto de los actos de fiscalización, el SAT concluyó 1,182 actos de fiscalización en 2018 a 793 Grandes Contribuyentes, con los cuales se percibieron 84,387.3 mdp. Del total de actos concluidos, el 68.3% (807) fue con observaciones, mientras que el 31.7% (375) fue sin observaciones. Se identificó que el SAT ha realizado menos número de actos de fiscalización con una mayor rentabilidad, debido a que cambió la metodología de programación para concentrarse en los contribuyentes con mayor riesgo, sin embargo, no acreditó la autorización de la nueva metodología.

En relación con las devoluciones de ingresos tributarios, en 2018, se autorizaron 13,788 a Grandes Contribuyentes por un monto de 307,555.4 mdp y pagadas por un total de 306,859.7 mdp. Asimismo, se otorgaron 7,757 compensaciones a Grandes Contribuyentes, por un monto de 53,149.6 mdp, de las cuales 7,686 (99.1%), fueron por solicitud de los contribuyentes, con un importe de 53,132.0 mdp, y 71 (0.9%), se ejecutaron de oficio, con un valor de 17.6 mdp, conforme a las disposiciones aplicables en ese año.

De los resultados de la política, en 2018, los ingresos tributarios de Grandes Contribuyentes fueron de 1,386,686.7 mdp y representaron el 45.3% de los ingresos tributarios (3,062,331.2 mdp) recaudados por el SAT, y el 35.8% de los 3,871,626.8 mdp ingresados por el Gobierno Federal. Con la revisión de los registros de cobro efectuado a cada uno de los Grandes Contribuyentes se evidenció que los ingresos tributarios reportados en el cuarto Informe Tributario y de Gestión de 2018 recaen en 7,345 (17.0%) Grandes Contribuyentes personas morales y no en los 43,083 que se reportaron en dicho informe.



Principales resultados de la auditoría

En el periodo 2013-2018, la recaudación tributaria se incrementó a una tasa media de 9.1%, de 1,985,323.4 mdp en 2013 a 3,062,331.2 mdp en 2018, y los niveles de evasión por el cobro del ISR, IVA e IEPS no petrolero disminuyeron 5.3% en promedio anual, al pasar de 812,208.0 mdp en 2013 a 619,622.1 mdp en 2018. Sin embargo, si bien se ha reducido la evasión, hace falta fortalecer las estrategias del SAT que permitan reducirla al mínimo posible, ya que representa casi la quinta parte de lo recaudado en 2018.

Por lo que hace a los estímulos fiscales, en 2018 los Grandes Contribuyentes aplicaron 68,170.3 mdp, de los cuales el 54.5% (37,162.2 mdp) se concentró en el 1.1% (549 Grandes Contribuyentes) de los 46,514 activos en ese año; el 72.1% (396 Grandes Contribuyentes) recibió beneficios fiscales por un monto menor a 25.0 mdp, mientras que el 2.0% (11 Grandes Contribuyentes) utilizó los estímulos por montos mayores a 500.0 mdp. Sin embargo, se carece de estudios o medición del cumplimiento de los objetivos que tienen los diferentes estímulos fiscales, que permitan determinar el impacto de éstos en la materialización o promoción de conductas y actividades económicas.

Principales acciones emitidas

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

