



La Recaudación Secundaria en México

Contenido

1. Generalidades
2. Facultades de comprobación
3. Resultados de las facultades de comprobación
4. Otras medidas adoptadas por la autoridad hacendaria
5. Consideraciones finales

1. Generalidades

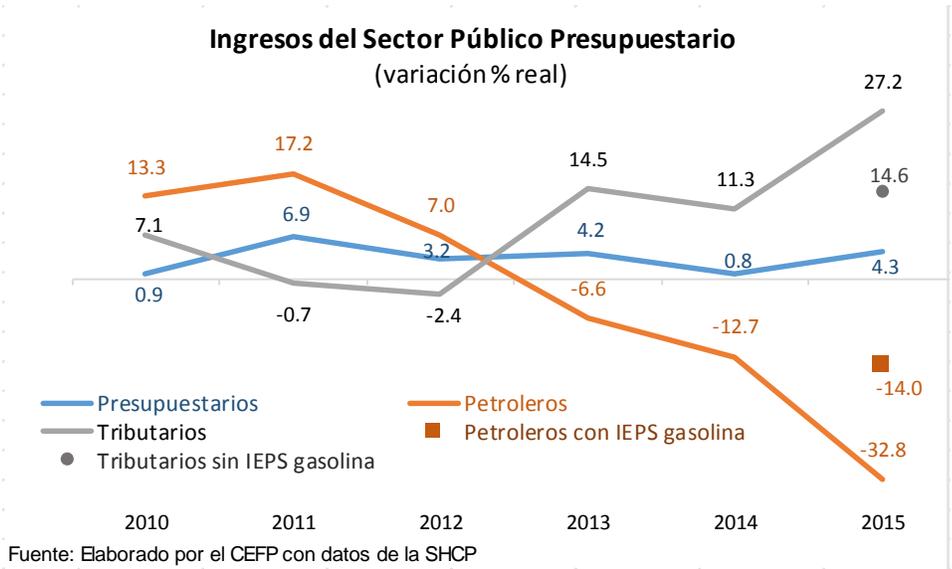
El presente documento tiene por objeto realizar un análisis objetivo de la recaudación secundaria, su magnitud y la relevancia que ha tomado ésta en el incremento de la captación de ingresos tributarios. Se entiende por recaudación secundaria, todo aquel cobro que hace la autoridad fiscalizadora derivado de las facultades de comprobación que realiza.

Recientemente, los ingresos tributarios han tomado importancia para las finanzas públicas, ya que han ayudado a mantener la estabilidad de las mismas, sobre todo por la observada caída en los precios del petróleo y su implicación en los ingresos petroleros que registraron tasas de crecimiento real negativas entre 2013 y 2015, mientras que el incremento de los ingresos tributarios registrado a partir de mediados de 2014, se ha vuelto un punto vital para el sano mantenimiento de las finanzas. En ese sentido, es de suma importancia la actividad de la autoridad fiscalizadora, pues su función es el mantenimiento de la recaudación y la disminución de las prácticas ilegales de los contribuyentes, por virtud de las cuales evaden el pago de los impuestos.

En el periodo comprendido entre 2013 y 2015, los ingresos del Sector Público Presupuestario pasaron de 3 billones 514 mil 530 millones de pesos (mdp) a 4 billones 266 mil 990 mdp, esto implicó que se registraran tasas de crecimiento reales por arriba del 4 por ciento en 2013 y 2015.

Destaca la relevancia que tienen para su crecimiento los ingresos petroleros que observaron reducciones importantes en términos reales, asociados, por una parte, a la menor producción de petróleo registrada a partir de 2013, y por otra, a la caída en los precios del petróleo observada después de mediados de 2014. Estos factores afectaron considerablemente la recaudación de los ingresos petroleros, que tuvieron tasas negativas de crecimiento a partir del año 2013, registrándose la mayor caída en 2015 con una disminución real de 32.8 por ciento. Es importante resaltar que en este año se dejó de contemplar el IEPS a diésel y gasolinas dentro de los ingresos petroleros, y aunque la serie mostrada ya contempla la nueva clasificación, de no haberse cambiado, la variación real negativa hubiese sido del 14.0 por ciento.

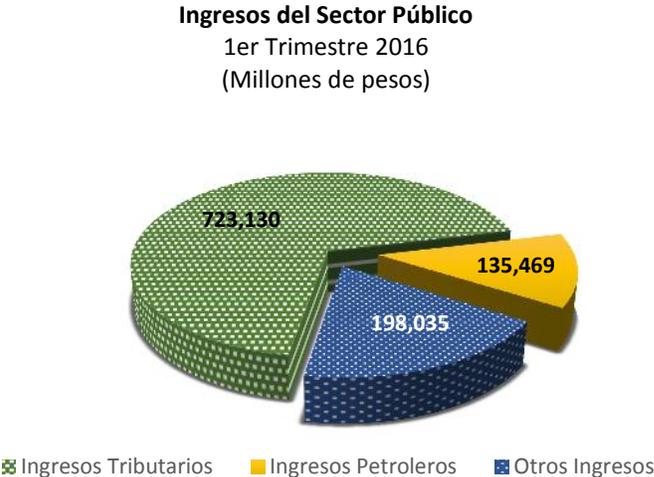
En sentido positivo, también influyeron los ingresos tributarios que para el mismo periodo incrementaron su captación en 14.5 por ciento en 2013 y elevaron su variación positiva para el año 2015, con un 27.2 por ciento de crecimiento real respecto del monto captado un año atrás. Sin considerar el IEPS petrolero, el crecimiento en términos reales sería de 14.6 por ciento.



Para el primer trimestre de 2016, de acuerdo a los datos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹, los Ingresos Tributarios ascendieron a 723 mil 130 mdp, monto que representó el

¹ Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer trimestre de 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, abril 2016.

68.5 por ciento de los Ingresos del Sector Público, mismos que se ubicaron en 1 billón 056 mil 634 millones de pesos (mdp); en contraste los ingresos petroleros sumaron la cantidad de 135 mil 469 mdp, equivalente al 12.8 por ciento de los ingresos presupuestarios. Así, en el primer trimestre de 2016, los ingresos tributarios aumentaron su recaudación en 93 mil 585 millones de pesos respecto a lo estimado en la Ley de Ingresos de la Federación; con respecto al periodo enero-marzo de 2015, aumentaron 6.1 por ciento en términos reales, situación que contrasta con la caída de 24.6 por ciento que sufrieron los ingresos petroleros. Con esta información queda en evidencia la importancia que tienen los ingresos tributarios.



Fuente: Elaboró CEFP con datos SHCP

2. Facultades de comprobación

Podemos definir a las facultades de comprobación, como el conjunto de actos y atribuciones previstos en las leyes fiscales, llevados a cabo por la autoridad hacendaria, con el fin de verificar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras de los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados, y determinar contribuciones las omitidas, y en su caso los créditos fiscales correspondientes.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene como fin recaudar los ingresos tributarios del Estado, así como velar por el cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras, por ello cuenta con diferentes

facultades que le permiten realizar las gestiones necesarias para comprobar la correcta determinación y pago de las contribuciones por parte de los contribuyentes.

Las facultades de comprobación del SAT han sido reforzadas en los últimos años, con el objetivo de disuadir conductas impropias por parte de los contribuyentes. Dentro del ordenamiento jurídico, encontramos que en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación se regulan estas facultades de comprobación: “Artículo 42.- Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

I.- *Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos, para lo cual las autoridades fiscales podrán requerir al contribuyente la presentación de la documentación que proceda, para la rectificación del error u omisión de que se trate.*

II. **Requerir a los contribuyentes**, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos, en las oficinas de las propias autoridades o dentro del buzón tributario, dependiendo de la forma en que se efectuó el requerimiento, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran a efecto de llevar a cabo su revisión.

III.- **Practicar visitas a los contribuyentes**, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

IV. **Revisar los dictámenes** formulados por contadores públicos sobre los estados financieros de los contribuyentes y sobre las operaciones de enajenación de acciones que realicen, así como cualquier otro dictamen que tenga repercusión para efectos fiscales formulado por contador público y su relación con el cumplimiento de disposiciones fiscales.

V. **Practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes**, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de expedición de comprobantes fiscales digitales por Internet y de presentación de solicitudes o avisos en materia del registro federal de contribuyentes; el cumplimiento de obligaciones en materia aduanera derivadas de autorizaciones o concesiones o de cualquier padrón o registro establecidos en las disposiciones relativas a dicha materia; verificar que la operación de las máquinas, sistemas y registros electrónicos, que estén obligados a llevar los contribuyentes, se realice conforme lo establecen las disposiciones fiscales; así como para solicitar la exhibición de la documentación o los comprobantes que amparen la legal propiedad, posesión,

estancia, tenencia o importación de las mercancías, y verificar que los envases o recipientes que contengan bebidas alcohólicas cuenten con el marbete o precinto correspondiente o, en su caso, que los envases que contenían dichas bebidas hayan sido destruidos y verificar que las cajetillas de cigarros para su venta en México contengan impreso el código de seguridad o, en su caso, que éste sea auténtico, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 49 de este Código. Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción y actualización de sus datos en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.

VI.- Practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte.

VII.- Recabar de los funcionarios y empleados públicos y de los fedatarios, los informes y datos que posean con motivo de sus funciones.

VIII.- Allegarse las pruebas necesarias para formular la denuncia, querrela o declaratoria al ministerio público para que ejercite la acción penal por la posible comisión de delitos fiscales. Las actuaciones que practiquen las autoridades fiscales tendrán el mismo valor probatorio que la Ley relativa concede a las actas de la policía judicial; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los abogados hacendarios que designe, será coadyuvante del ministerio público federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales.

*IX. **Practicar revisiones electrónicas** a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, basándose en el análisis de la información y documentación que obre en poder de la autoridad, sobre uno o más rubros o conceptos específicos de una o varias contribuciones.²*

(...)”

Así, para llevar a cabo las facultades de comprobación la autoridad fiscalizadora tienen distintos métodos, entre los que destacan:

- a) **Visita domiciliaria**, se entiende por visita domiciliaria a la facultad que ejerce el fisco federal en el domicilio fiscal del contribuyente con el objetivo de revisar su contabilidad, procesos o mercancías, así como el cumplimiento de las normas fiscales y aduaneras.

² Código Fiscal de la Federación, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_120116.pdf

-
- b) **Revisión de gabinete**, son las revisiones de escritorio que hacen las autoridades fiscales por virtud del cual requieren al contribuyente información específica con relación al cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.
 - c) **Revisión de dictámenes fiscales**, son aquellas facultades que se llevan con los contadores públicos certificados sobre los dictámenes fiscales que realizaron, con el objeto de comprobar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes ; y
 - d) **Revisiones electrónicas**, es una nueva modalidad de revisiones hacia los contribuyentes derivada de la obligación de llevar la contabilidad electrónica, a través de la cual, la autoridad revisará en menor tiempo, el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

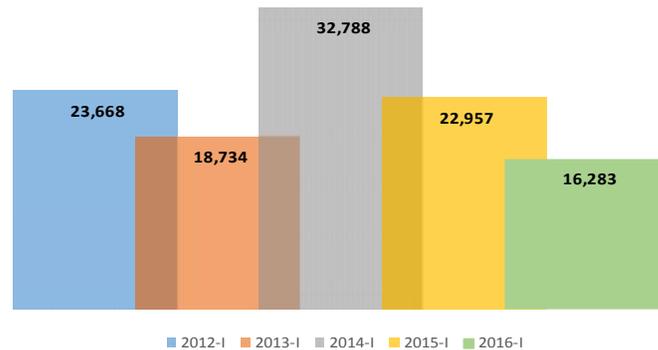
3. Resultados de las facultades de comprobación

De acuerdo con el último informe trimestral de la SHCP, estableció que las actividades de auditoría a los contribuyentes continúan con dos propósitos fundamentales, por una parte, identificar conductas o prácticas evasoras u omisas de las obligaciones fiscales, y por otra, crear conciencia del riesgo ante el incumplimiento, mediante el fortalecimiento de la presencia fiscal.

En ese orden de ideas, en relación con los datos emitidos por la SHCP, de enero a marzo de 2016 se han realizado 16 mil 040 auditorías, a través de las cuales se han recaudado 16 mil 283.4 millones de pesos; por otro lado, el presupuesto ejercido para llevar a cabo la función fiscalizadora, en el mismo periodo, ascendió a 773.8 millones de pesos, lo que significa, que por cada peso que se invierte en gastos de operación para llevar a cabo los actos de fiscalización antes mencionados, el SAT capta 95 pesos por concepto de recaudación secundaria.

Sí comparamos los resultados obtenidos en el primer trimestre de 2016, con años anteriores podremos observar una tendencia a la baja, en la recaudación secundaria. Así, el monto obtenido en el primer trimestre de 2016, ha sido el más bajo desde el 2012, pues reporta una caída de 38 por ciento en términos reales; asimismo comparado con el primer trimestre de 2015, se recaudaron 6 mil 674 mdp menos, que representan una reducción real 30.9 por ciento.

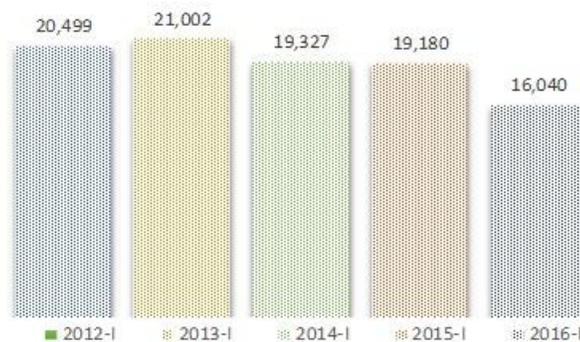
Recaudación secundaria
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del SAT.

Por lo que se refiere a los actos de fiscalización de acuerdo con el Informe Tributario y de Gestión del SAT para el primer trimestre de 2016, dichos actos han ido a la baja; pues, en el primer trimestre de 2012 se realizaron 20 mil 499 auditorías, en cambio para el mismo trimestre de 2016 se efectuaron 16 mil 040 revisiones, es decir 4 mil 459 menos, lo que equivale a una reducción del 21.8 por ciento; si se compara con el primer trimestre de 2015 en el que se realizaron 19 mil 180 actos, se observa que en el último año se redujeron el número de auditorías practicadas en 3 mil 140, lo que representa una caída de 16.4 por ciento.

Actos de fiscalización
Enero-marzo, 2012-2016



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del SAT.

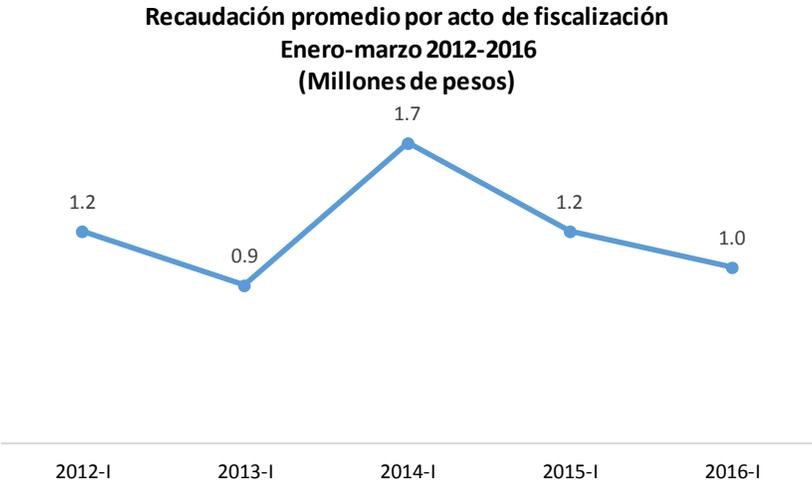
Por otro lado, si comparamos la recaudación de forma anual se observa que de 2014 a 2015, se tuvo una caída del 10.2 por ciento. Destaca el crecimiento del año 2013 del 46.3 por ciento, derivado principalmente, del programa “Ponte al Corriente” en el que se otorgaban beneficios a los

contribuyentes con el fin de que regularizaran su situación fiscal, circunstancia que permitió tener mayores niveles de recaudación.



Fuente: Elaboró CEFP con datos SAT

Durante el primer trimestre de 2016, se observa una recaudación promedio por actos de fiscalización de un millón de pesos, el monto recuperado por cada acto se ha reducido desde 2014, año en el que se recuperaban 1.7 mdp por acto de fiscalización en promedio.



Fuente: Elaborado por el CEFP con información del SAT

Si comparamos el presupuesto asignado por cada facultad de comprobación, encontramos que a pesar de que éstos disminuyeron en número, su costo promedio aumentó en 23.7 por ciento, entre enero de 2012 y marzo de 2016, este incremento es superior al crecimiento acumulado de la inflación periodo que fue de 14.8 por ciento.

La reducción observada en los actos de fiscalización se explica, de acuerdo con la autoridad hacendaria, por el cambio de estrategias de fiscalización, ya que a partir de 2015, las auditorías se han focalizado en combatir conductas de simulación de operaciones o emisión de facturas apócrifas, que no necesariamente implica una recaudación derivada de actos de fiscalización, sino que propicia un mayor cumplimiento voluntario, al inhibir estas conductas.

Por otro lado, es importante enfatizar que el crecimiento del padrón de contribuyentes continúa mostrando un gran dinamismo, pues al mes de marzo de 2016, dicho padrón está conformado por 51.9 millones de contribuyentes lo que significa un aumento de 3.8 millones de contribuyentes (7.9%) respecto al mismo periodo del año anterior.³

4. Otras medidas adoptadas por la autoridad hacendaria

Durante el primer trimestre de 2016, se recaudaron 7 mil 344 mdp derivados de actos de control de obligaciones,⁴ lo que implica un aumento de 29.3 por ciento en términos reales en comparación con el mismo periodo en 2015, que fue de 5 mil 531 mdp. El control de obligaciones es efectuado por distintos métodos por parte de la autoridad hacendaria, entre los que destacan mensajes de voz y/o de texto, entrevistas, correos electrónicos, carta invitación y requerimientos⁵.

Asimismo, en el primer trimestre de 2016 se llevaron a cabo 10 mil 227 actos de control de obligaciones, lo que representa una caída del 27.4 por ciento si lo comparamos con el mismo periodo de 2015 en el que se efectuaron 14 mil 076 actos, según lo establecido por la autoridad hacendaria, no obstante que se efectuaron menos actos, la recaudación fue mayor, gracias al uso de la facturación electrónica.

Los controles que generaron mayores recursos fueron los realizados, vía de correo electrónico, que capturaron 3 mil 300 mdp, mientras que por entrevistas se recaudaron 1 mil 800 mdp.

³ Informe Tributario y de Gestión, Primer Trimestre 2016, Servicio de Administración Tributaria, abril 2016.

⁴ De acuerdo con la Guía de estudio para la asignatura “Formación e información tributaria” de la SHCP, el control de obligaciones consiste en las acciones que realiza la Administración Tributaria para lograr el cumplimiento forzoso por parte de los contribuyentes, de sus obligaciones periódicas omitidas, así como para identificar a los incumplidos detectando las obligaciones que omitió y determinando el procedimiento a seguir para que cumplan. Éste implica llevar el seguimiento del adecuado de las obligaciones tributarias de cada uno de los contribuyentes.

⁵ Requerimientos para planear y programar actos de fiscalización de acuerdo con el Reglamento Interior del SAT.

5. Consideraciones finales

Se puede concluir que las estrategias de la autoridad fiscalizadora se han ido modificando en los últimos años, pues en la actualidad, su actividad se concentra en combatir las conductas de evasión fiscal a través de la presencia fiscal, lo que abona al desempeño de la recaudación de los ingresos tributarios, que en general han tenido un desempeño positivo en los últimos años. No debe omitirse que las medidas adoptadas por la autoridad fiscal también se han orientado a incrementar el padrón de contribuyentes, situación que ha permitido encaminar a los causantes a cumplir con sus obligaciones fiscales y aduaneras de manera voluntaria.

Fuentes de Información

Informe Tributario y de Gestión, Primer Trimestre de 2016, Servicio de Administración Tributaria, consultado en:

http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Paginas/informe_tributario_gestion.aspx

Código Fiscal de la Federación, consultado en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_120116.pdf

Informe Sobre las la Situación Económica, Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Primer Trimestre 2016, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultado en:

http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union