DICTAMEN RELATIVO A LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA AL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA A HACER DEL CONOCIMIENTO PÚBLICO LA INFORMACIÓN RESPECTIVA A LAS CONDONACIONES Y DEVOLUCIONES APLICADAS EN EL PERÍODO DE 2013 A 2015, Y SUS CONSECUENCIAS.

HONORABLE COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN:

La Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica; y 58, 60, 87, 88 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos ordenamientos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por el punto Primero del Acuerdo de la Mesa Directiva de esta Comisión Permanente, relativo a la Integración de las Comisiones de Trabajo del Segundo Receso del Primer Año de ejercicio de la LXIII Legislatura; y los puntos Quinto y Vigésimo del Acuerdo de la Mesa Directiva de esta Comisión Permanente, relativo a las Sesiones y el Orden del Día, ambos publicados en la Gaceta Parlamentaria el 04 de mayo de 2016, somete a la consideración del Pleno de esta Comisión Permanente el presente dictamen relativo a la Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Jefe del Servicio de Administración Tributaria a hacer del conocimiento público la información respectiva a las condonaciones y devoluciones aplicadas en el período de 2013 a 2015, y sus consecuencias, misma que presentaron los diputados Julio Saldaña Morán, Guadalupe Acosta Naranjo y Omar Ortega Álvarez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

A efecto de analizar y dictaminar la citada proposición, la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas se reunió el 16 de agosto de 2016.

A N T E C E D E N T E

ÚNICO.- Mediante oficio CP2R1A.-449, de fecha 18 de mayo de 2016, fue turnada a la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, para su análisis y dictamen, la Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Jefe del Servicio de Administración Tributaria a hacer del conocimiento público la información respectiva a las condonaciones y devoluciones aplicadas en el período de 2013 a 2015, y sus consecuencias, misma que se describe a continuación:

I. En la proposición con punto de acuerdo materia del presente dictamen, los diputados

promoventes exponen, entre otras cosas, lo siguiente:

- El Estado cuenta con dos fuentes de ingresos, ingresos petroleros y los ingresos no petroleros; éstos últimos comprenden los ingresos tributarios, los no tributarios como derechos, productos aprovechamientos y contribuciones, y los obtenidos por organismos y empresas púbicas. Los ingresos tributarios no petroleros son la principal fuente de recursos del Gobierno Federal; captados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a través del Servicio de Administración Tributaria.

- En el informe de la OCDE titulado "Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2015", existen amplias diferencias entre los ingresos tributarios tanto en los países latinoamericanos como en los de la OCDE. En 2013, en los países de América Latina y el Caribe oscilan entre el 35.7% de Brasil (por encima de la media de la OCDE) y el 13.0% de Guatemala. Entre los países de la OCDE, el rango varía entre el 48.6% de Dinamarca y el 19.7% en México.

- México ha tenido un lento crecimiento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB, sobre todo del 2011 al 2013, que apenas ha logrado incrementarse en 0.1% por año.

- Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de sus accesorios, o de aprovechamientos, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus funcionarios o empleaos o delos particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.

- Como podemos observar, en México se recauda poco, y sin importar ello regresa mucho que beneficia a pocos, la Auditoría Superior de la Federación identificó montos muy elevados de condonación tributaria, que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) otorgó, tan solo en 2013 ascendieron a más de 170 mil millones de pesos., de los cuales 95.8% del total de condonaciones favoreció a personas morales y más del 50% se concentró en sólo 36 empresas, pero no termina ahí, más de 60 mil millones de pesos condonados (35.8% del total) fueron por "autodeterminaciones de los contribuyentes", y estas no se pudieron validar por la ASF ya que no existía la información, y ya para cerrar esta parte se incumple la normatividad aplicable.

- En consecuencia, la ASF concluyó que el SAT no fue efectivo en la recaudación de los créditos fiscales que terminaron siendo condonados.

- También en 2013 la ASF, encontró elevados montos de devoluciones tributarias que ascienden a los 327 mil millones de pesos y que se concentraron 85.6 mil millones de pesos para 20 corporativos, sin que sepamos quienes son.

- El *outsourcing* ha desarrollado estrategias de elusión del pago del ISR, de aportaciones a la seguridad social, mismo que ocasiona la falta de garantizar el derecho de los trabajadores a la participación en las utilidades, y esto no es otra cosa que la consecuencia de la opacidad y falta de transparencia fiscal.

- De la Revisión de la Cuenta Pública 2014 la ASF, se encontró que:

- **Cartera acumulada de créditos fiscales**.
  Durante el ejercicio fiscal 2014 se constató que la cartera acumulada de créditos fiscales del SAT fue de 1, 497,902 créditos fiscales de los cuales el 55% es factible de cobro (830,134); el 35.6% son de baja probabilidad de cobro (533.477) y los restantes 9% controvertidos (134,291). Al respecto el SAT recuperó 26,396 mdp de los 17,743 mdp programados.

  Para el cuarto trimestre de 2015 la cartera acumulada de créditos fiscales del SAT es de 1, 482,636 créditos, equivalentes a 514,645 mdp, de los cuales el 55.04% corresponde a créditos factibles de cobro, 35.6% baja probabilidad de cobro y 9.2% controvertidos.

  Los 26,393 mdp equivalentes a la recuperación de la cartera de créditos fiscales en 2014, sólo representan el 5.9% del saldo de la cartera de créditos acumulado de 450,874.5 mdp al cierre de 2014, y el 20.7% de la cartera factible de cobro de 2014 (equivalente a 127,292 mdp). Para 2015 el SAT recuperó 28,484.8 mdp, lo que representa el 5.53% del total del saldo de la cartera acumulada de créditos fiscales.

  Para la estimación de la meta 2014, el SAT especificó que se haría con base en los créditos fiscales nuevos, factibles de cobro, controvertidos y el saldo de la cartera acumulada, por lo que la meta 2014 debía contener el saldo de la cartera factible de cobro por un monto de 91,739.1 mdp determinada al cierre de 2013, pese a ello el SAT no incluyó esta cantidad correspondiente al cierre del 2013, para la programación de la meta por recuperar para el ejercicio fiscal 2014. Mucho dinero por recaudar, empero:

- **Condonaciones de créditos fiscales**.
  Respecto a las condonaciones, la ASF constató que en 2014 el SAT aplicó condonaciones a 1,788 deudores por un monto de 644.30 mdp, lo que representa el 19.4% del adeudo total el cual asciende a 3,326.76 mdp, lo que permitió recuperar 2,682.46 mdp.

  Con la revisión de la página de Internet del SAT, se verificó que no se encuentran datos publicados respecto a las condonaciones realizadas durante 2015, el SAT no tiene trasparencia.

- De la auditoría 0085 denominada "Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Ingresos Públicos Presupuestarios, Gastos Fiscales y Precios y Tarifas del Sector Energético" que fue de carácter "Financiera y de Cumplimiento", podemos encontrar que:

  1.- Hay Incremento moderado e insuficiente de los ingresos tributarios, ya que la recaudación tributaria en el 2010 fue del 9.9% del PIB y en el año 2014 tuvo aumento del 10.7% del PIB.

  2.- Existió nuevamente una elevada evasión fiscal, como en todos los años, correspondientes a los años 2007-2012. La evasión global de impuestos representó una cuarta parte del potencial del total de la recaudación tributaria. En 2012 el monto estimado de evasión global de impuestos fue de 483 mil 874.0 millones de pesos y representó el 31.9% de la recaudación tributaria no petrolera de 1 billón 516 mil 950.7 millones de pesos reportada en la Cuenta Pública de ese año.

  3.- Hubo elevadas devoluciones de impuestos en 2014, las devoluciones en efectivo registradas en el Estado Analítico de Ingresos (Cifras Básicas), ascendieron a 288 mil 794.9 millones de pesos, de las cuales por concepto de impuestos fueron 288 mil 297.1 millones de pesos y representaron el 13.8% de lo recaudado por impuestos.

  4.- Alta concentración de las devoluciones tributarias a los grandes contribuyentes, son 371 empresas (12.7% del total) que obtuvieron devoluciones por 185 mil 666.4 millones de pesos que representa el (80.2% del monto total devuelto, que es 231 mil 504.6 millones.

  5.- Opacidad del Gasto fiscal. La información proporcionada por la SHCP y la contenida en el Presupuesto de Gastos Fiscales 2014 no identifica los beneficios

sociales y económicos asociados con cada gasto fiscal para 68 gastos fiscales, que representaron 73.1% del total de gastos y el 50.7% del monto estimado.

II. En virtud de lo anterior, en el documento se propone el siguiente punto de acuerdo:

"*Primero.– La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión solicita al Jefe del Servicio de Administración Tributaria haga del conocimiento público:*
•Cuántas personas físicas y empresas corporativas han detectado que adoptan y desarrollan mecanismos de elusión tributaria; y cuántas de esas personas físicas y morales han sido beneficiadas en devoluciones y compensaciones de los ejercicios fiscales correspondientes de 2000 a 2015;
•Qué acciones va a considerar verdaderamente después de tantos ejercicios fiscales que la ASF a observado, y que año tras año existen recurrencias, en los casos en particular respecto a la evasión y elusión fiscal, devoluciones, compensaciones y gastos fiscales;
•Envíe a esta Soberanía las reformas que de conformidad con la practica permitan exigir la declaración de la totalidad de ingresos, ya que las lagunas de la norma trae beneficios en los procesos de fusiones y adquisiciones de empresas, en las asociaciones no lucrativas y en las donaciones fiscales, en el uso de facturas provenientes de empresas especializadas en la evasión, que incluyen centros financieros off shore; y precios de transferencia artificiales para las transacciones internacionales entre filiales de empresas globales.

Segundo.– La Comisión Permanente solicita al Titular del Servicio de Administración Tributaria haga del conocimiento público lo siguiente:
-Motivos por los que se tuvo menor recuperación del saldo de la cartera acumulada de créditos fiscales en 2015 comprado con el año 2014.
-Razones por las que no se incluyó el saldo de la cartera factible de cobro al cierre de 2013 dentro de la meta de recuperación de 2014; así mismo haga pública la meta de recuperación 2015 y el porcentaje de cumplimiento, así como la metodología por la que se determinó, con la finalidad de conocer si se incluyó el saldo de la cartera factible de cobro al cierre del 2014.
-Haga pública la lista de condonaciones aplicadas al cierre de 2015 en la que se incluya el número total, monto, y porcentaje de las condonaciones que representa el adeudo total; así como 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 qué nivel se encuentra el costo de recaudación del SAT en comparación con las Administraciones Tributarias de los países de la OCDE.
-Las razones por las que no se cumplió con las metas de los indicadores: Porcentaje de eficacia de la fiscalización otros contribuyentes, y porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT; así como los valores correspondientes al cierre del 2015 de los

indicadores: Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT, y porcentaje de efectividad en métodos de estrategia recaudatoria a otros contribuyentes.

Tercero.– La Comisión Permanente solicita al titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público haga del conocimiento público:
-Las razones por las que el SAT ha incurrido en sobrejercicios presupuestales durante 2013 y 2014; asimismo en el presupuesto aprobado y el ejercido correspondiente al ejercicio fiscal 2015.
-Las razones por las que se pagó más recursos de los aprobados desde 2011 a 2015 del Programa Recaudación de las Contribuciones Federales (E026).

Cuarto.– La Comisión Permanente solicita a la Auditoria Superior de la Federación realice un estudio sobre Sistema de Administración Tributaria (SAT), respecto al monto total que ha dejado de percibir y/o recaudar por devoluciones, condonaciones y evasiones fiscales, y cuáles son las consecuencias económicas y sociales ocasionadas por la verdadera falta de atención a las recomendaciones realizadas por la ASF en los últimos nueve ejercicios fiscales ASF. También informe a esta Soberanía de manera pormenorizada, lo cual no quiere decir que nos envíe todas las auditorías, que contenga las recomendaciones realizadas al SAT en los últimos cinco ejercicios fiscales, que contenga la atención y forma en que las solventaron."

La Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, previo estudio y análisis de la citada proposición con punto de acuerdo, basa su dictamen en los siguientes:

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión es competente para conocer de la proposición con punto de acuerdo materia del presente dictamen.

SEGUNDO.- Que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 127 de la Ley Orgánica; y 175 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas es competente para conocer de la proposición materia del presente dictamen y proponer al Pleno una resolución relativa al punto de acuerdo que contiene.

TERCERO.- Que los integrantes de esta Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, coincidimos con el espíritu de la proposición con punto de acuerdo materia del presente dictamen.

CUARTO.- Que los primeros autores que investigaron formalmente sobre las razones que motivan la evasión fiscal, fueron Allingham y Sandmo en 1972. Dichos autores basaron su investigación en la premisa de que la evasión fiscal es una decisión de tintes económicos, ya que los contribuyentes ponen en una balanza el declarar una cantidad menor de ingresos para pagar menos impuestos, en contra de la baja probabilidad de ser detectado por las autoridades; es decir, la evasión fiscal es motivada por la utilidad económica asociada a dicha conducta.

QUINTO.- Que partiendo de la premisa de la economía del crimen, es posible asegurar que la motivación para evadir el pago de impuestos, aumenta en función de dos variables: (i) la tasa impositiva; y (ii) la cantidad de ingresos del contribuyente.

SEXTO.- Que desde el punto de vista del Estado, la evasión fiscal es considerada no sólo como una falta administrativa, sino incluso como un delito, pues su falta de cumplimiento afecta el interés público, ya que menores ingresos equivalen a menor cantidad de gasto público y, por lo tanto, menores beneficios para la población.

SÉPTIMO.- Que según un estudio que la Universidad Panamericana realizó en 2013, titulado "Estudio de las Conductas en el cumplimiento y Evasión de las Obligaciones Fiscales", casi la mitad de la población mexicana considera justificado declarar menos ingresos al Servicio de Administración Tributaria, para pagar menos impuestos.

OCTAVO.- Que según una nota el periódico El Universal, el Servicio de Administración Tributaria tiene abiertos 33 expedientes por el caso "*Panama Papers*", de los cuales 29 son personas físicas y 4 son empresas.

NOVENO.- Que conforme lo dispone el artículo 7 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, el SAT está facultado para proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, la información necesaria para evitar la evasión y la elusión fiscales, así como llevar a cabo las acciones necesarias para recaudar eficientemente las contribuciones federales y los aprovechamientos que la legislación fiscal establece, así como combatir la evasión y elusión fiscales, ampliar la base de contribuyentes y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, concluye su dictamen con los siguientes:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO.- **Se aprueba**, con modificaciones, la Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Jefe del Servicio de Administración Tributaria a hacer del conocimiento público la información respectiva a las condonaciones y devoluciones aplicadas en el período de 2013 a 2015, y sus consecuencias.

SEGUNDO.- Se propone al Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta al Servicio de Administración Tributaria a que remita a esta Comisión Permanente un informe que incluya lo siguiente:

1.- Las acciones y avances que el SAT ha llevado a cabo en relación al tema de "Panama Papers";

2.- ¿Cuántas personas físicas y empresas corporativas se les han detectado algún tipo de incumplimiento de sus obligaciones fiscales y cuántas de esas personas físicas y morales han sido beneficiadas en devoluciones y compensaciones de los ejercicios fiscales correspondientes de 2010 a 2015?;

3.- ¿Qué acciones está implementando el SAT para combatir la evasión y elusión fiscal, así como para verificar devoluciones, **gastos fiscales**, compensaciones a los contribuyentes que realicen estas acciones indebidas?;

4.- Los motivos por los que se tuvo menor recuperación del saldo de la cartera acumulada de créditos fiscales en el año 2015, comprado con el año 2014;

5.- Las razones por las que no se incluyó el saldo de la cartera factible de cobro al cierre de 2013 dentro de la meta de recuperación de 2014; así como la meta de recuperación 2015 y el porcentaje de cumplimiento, así como la metodología a través de la cual fue determinada, con la finalidad de conocer si se incluyó el saldo de la cartera factible de cobro al cierre del año 2014;

6.- El nivel en el que se encuentra el costo de recaudación del Servicio de Administración Tributaria, en comparación con las administraciones tributarias de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos;

7.- Las razones por las que no se cumplió con las metas de los indicadores: Eficacia de la fiscalización otros contribuyentes, y Juicios ganados por el SAT a otros contribuyentes en sentencias definitivas.
8.- Cuáles son los valores correspondientes al cierre del 2015 de los indicadores: Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT, y porcentaje de efectividad en métodos de estrategia recaudatoria a otros contribuyentes.;
9.- Los valores correspondientes al cierre del año 2015 de los siguientes indicadores: a) la variación real de los ingresos tributarios administrados por el Servicio de Administración Tributaria; y B) el porcentaje de efectividad en métodos de estrategia recaudatoria a otros contribuyentes;

Remítase el presente dictamen a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Dado en el Salón de Protocolo de la Mesa Directiva del Senado de la República, el día 16 de agosto del año 2016.

Suscriben el presente Dictamen las y los integrantes de la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión:

LEGISLADORES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
SEN. MARIANA GÓMEZ DEL CAMPO GURZA Presidenta			
SEN. GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA Secretario			
SEN. FERNANDO HERRERA ÁVILA Secretario			
SEN. ZOÉ ROBLEDO ABURTO Secretario			
DIP. RAÚL DOMÍNGUEZ REX Integrante			
DIP. YERICÓ ABRAMO MASSO Integrante			
DIP. ALFREDO BEJOS NICOLÁS Integrante			

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

TERCERA COMISIÓN
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, AGRICULTURA Y FOMENTO, COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Segundo Receso del Primer Año de ejercicio de la LXIII Legislatura

DIP. XITLALIC CEJA GARCÍA Integrante			
SEN. CARMEN DORANTES MARTÍNEZ Integrante			
DIP. FEDERICO DÖRING CASAR Integrante			
DIP. GENOVEVA HUERTA VILLEGAS Integrante			
DIP. KAREN ORNEY RAMÍREZ PERALTA Integrante			
SEN. LUIS ARMANDO MELGAR BRAVO Integrante			
DIP. JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Integrante			
DIP. ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO Integrante			