

**Servicio de Administración Tributaria****Recaudación de las Contribuciones Federales-Asistencia al Contribuyente**

Auditoría de Desempeño: 14-0-06E00-07-0095

GB-085

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar las acciones sobre la atención a los contribuyentes para incrementar la recaudación.

***Alcance***

El alcance temático de la revisión del proceso de asistencia al contribuyente comprendió la evaluación del cumplimiento de la Ley del Servicio de Administración Tributaria mediante las metas establecidas en el Programa Anual de Mejora Continua 2014, la economía en el costo de la recaudación, y la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño, control interno y rendición de cuentas.

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

***Antecedentes***

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

Para la captación de recursos, el Estado cuenta con dos fuentes de ingresos que son los petroleros, que comprenden los obtenidos por el Gobierno Federal (impuestos a los rendimientos petroleros, los derechos y los impuestos especiales de productos y servicios –

IEPS-), así como de Petróleos Mexicanos (PEMEX); y los no petroleros que se refieren a los tributarios, los no tributarios (derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones), y los obtenidos por los organismos y empresas públicos.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1/</sup> Tax Revenue Trends, 1990-2012/Tendencias tributarias, OCDE, 2010.

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

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

### **Resultados**

#### **1. Cumplimiento de la meta de recaudación de los contribuyentes**

Se verificó que en 2014 el SAT estableció el indicador “Evolución de la recaudación”, con una meta anual mayor o igual a 1 entre la recaudación observada respecto de la recaudación proyectada en la Ley de Ingresos de la Federación (únicamente de ingresos administrados por el SAT).

Se constató que el SAT logró la meta del indicador “Evolución de la recaudación” en 103.6%, resultado de los 1,808,522.8 millones de pesos (mdp) de ingresos tributarios netos administrados por el órgano desconcentrado recaudados en 2014, respecto de los 1,745,475.5 mdp de los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación de ese año, debido a la ampliación de la base gravable del Impuesto al Valor Agregado y del Impuesto Especial de Productos y Servicios, como resultado de la Reforma Hacendaria.

#### **2. Asistencia al contribuyente mediante la atención de casos**

Se comprobó que en 2014 el SAT estableció el indicador “Atención de casos”, con una meta promedio de calificaciones de 93.0 y se constató que en ese año dicho indicador obtuvo una calificación de 97.8, 5.2% mayor que lo programado, debido a la incorporación de la herramienta de consulta a nivel central y local “Sistema de Control de Casos Abiertos SaC”.

#### **3. Percepción de los contribuyentes en la simplificación de trámites y servicios en el SAT**

En 2014, el SAT incluyó en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), el indicador “Percepción de los contribuyentes respecto de la simplificación de trámites”, que obtuvo una calificación de 7.99, con lo que se logró un avance de 99.5% de la meta programada de obtener 8.03 de calificación, debido a que el órgano desconcentrado realizó acciones de asesoría directa a mercados públicos y a las cámaras y agrupaciones para detallar los trámites por realizar con la implementación de la Reforma Hacendaria respecto del Régimen de Incorporación Fiscal, así como la actualización de las aplicaciones vía internet y la atención personalizada en los módulos del SAT de los contribuyentes que se incorporaron a este régimen fiscal.

**4. Costo de cumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes**

Se constató que en 2014, el SAT estableció el indicador “Costo de cumplimiento de obligaciones fiscales”, con una meta anual del promedio del costo de cumplimiento al contribuyente para atender sus obligaciones fiscales, comparado contra lo alcanzado el año anterior, menor o igual a 1. Se comprobó que en ese año, el SAT cumplió la meta del indicador mencionado en 101.4%, al obtener un cociente de 0.99, menor que 1, como resultado de promediar el costo de cumplimiento al contribuyente para atender sus obligaciones fiscales en 2014 por un monto de 50,957.0 pesos respecto de los 51,704.3 pesos obtenidos en términos reales en 2013.

**5. Porcentaje de declaraciones de pago por internet**

Se verificó que en 2014 el SAT estableció el indicador “Porcentaje de declaraciones de pago por internet”, con una meta de 92.7%, con el cual el órgano desconcentrado mide la participación de las declaraciones de pago presentadas por internet, respecto del total de las declaraciones de pago recibidas por medios electrónicos. La meta del indicador se cumplió en 105.8%, al obtener un resultado de 98.1%, debido a que los contribuyentes contaron con el Nuevo Esquema de Pagos Electrónicos (NEPE) y el Servicio de Declaraciones y Pagos.

**6. Cumplimiento de las metas de los indicadores “Percepción del servicio canal telefónico”, y “Percepción del servicio de chat uno a uno”.**

Se constató que en 2014 el SAT estableció los indicadores “Percepción del servicio canal telefónico”, con una meta de 95.0%; y “Percepción del servicio de chat uno a uno”, con una meta de 88.0%.

Se precisó que en ese año, el indicador “Percepción del servicio canal telefónico” alcanzó un resultado de 87.6%, y un avance de 92.2% respecto de lo programado; y el indicador “Percepción del servicio de chat uno a uno” obtuvo un resultado del promedio de calificaciones de 87.9%, lo que representó el 99.9% de lo programado; en ambos casos se cumplieron las metas, debido a que el SAT implementó un programa de capacitación para mejorar las aptitudes y la capacidad de respuesta de los servidores públicos que otorgan la asistencia por estos medios.

**7. Costo de la recaudación**

Se verificó que en 2014, el SAT estableció el indicador “Costo de la recaudación”, en el cual se obtuvo un resultado de 0.81 pesos por cada 100 pesos recaudados, igual que la meta propuesta, y menor que el factor de 0.88 obtenido en 2008, debido a la mejora de procesos y al fortalecimiento del control en las Administraciones Generales y las acciones implementadas para reducir los gastos en el órgano desconcentrado.

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

En 2014, los indicadores de la MIR del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales” permitieron dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos con base en el alcance de las metas programadas, y permiten verificar la atención de las causas de la problemática del bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, las cuales son un sistema fiscal complicado para algunos sectores y la falta de una adecuada promoción e incentivos para el pago de impuestos, mediante los procesos

sustantivos que realiza el SAT con la asistencia a los contribuyentes, la cobranza de créditos fiscales y la realización de juicios fiscales para dar cumplimiento a las obligaciones fiscales, así como la actualización y registro del padrón de contribuyentes.

#### **9. Evaluación del Control Interno**

Se comprobó que el sistema de control interno del SAT, en su proceso de asistencia al contribuyente, proporciona un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos del órgano desconcentrado, ya que cuenta con cinco indicadores para la atención de los contribuyentes y la simplificación de trámites, establecidos en el Programa Anual de Mejora Continua 2014, y con las acciones de asesoría directa a mercados públicos, cámaras y agrupaciones para detallar los trámites por realizar con la implementación de la Reforma Hacendaria respecto del Régimen de Incorporación Fiscal, así como la actualización de las aplicaciones vía internet y la atención personalizada de los contribuyentes en los módulos del SAT.

#### **10. Rendición de cuentas del programa presupuestario E026**

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

#### **Consecuencias Sociales**

En 2014, el Servicio de Administración Tributaria realizó acciones para mejorar los estándares de calidad en la atención al público; reducir los costos de los contribuyentes por el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y mejorar la promoción de los servicios e información que el público utiliza mediante la red computacional y telefónica, en beneficio de 41.7 millones de contribuyentes, lo anterior coadyuvó a incrementar en 3.6% la recaudación, al obtener 1,808,522.8 mdp de ingresos tributarios netos administrados por el SAT respecto de los 1,745,475.5 mdp de ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación de ese año, y a coadyuvar con el financiamiento del gasto público, a fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos de la población del país.

#### **Dictamen**

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar las acciones sobre la atención a los contribuyentes para incrementar la recaudación, se estableció el alcance y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el árbol del problema de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales” se indica que el problema público es el bajo crecimiento real de los ingresos tributarios no petroleros, lo que repercute en la disminución de los ingresos públicos para atender las necesidades de gasto. Uno de los aspectos que contribuye a la problemática es la falta de promoción e incentivos para el pago

de impuestos, lo que ocasiona que los contribuyentes incumplan con sus obligaciones fiscales y se rebase la capacidad de la autoridad para hacer cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por esto, el SAT otorga asistencia al contribuyente basado en las disposiciones de la Ley del SAT relativas a diseñar un programa de trabajo para mejorar estándares de calidad en la atención al público; reducir los costos del contribuyente por el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y mejorar la promoción de los servicios e información que el público utiliza mediante la red computacional y telefónica.

Los resultados de la fiscalización mostraron que en 2014, el SAT recaudó 1,808,522.8 millones de pesos (mdp) de ingresos tributarios netos, 3.6% más que los 1,745,475.5 mdp establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación de ese año, debido a la ampliación de la base gravable del IVA y del IEPS como consecuencia de la aprobación de la Reforma Hacendaria y a las acciones de recaudación implementadas por el órgano desconcentrado.

En ese año, para la mejora de los estándares de calidad de atención al público, se incorporó la herramienta de consulta central y local denominada “Sistema de Control de Casos Abiertos SaC”, conforme a lo establecido en su programa de trabajo, lo cual permitió que el indicador “Atención de casos” tuviera una calificación de aceptación por parte de los contribuyentes de 97.8 puntos de 100, con lo cual superó en 5.2% la meta establecida en el Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) 2014.

La ejecución de acciones de asesoría directa a mercados públicos, cámaras y agrupaciones para detallar los trámites a realizar producto de la Reforma Hacendaria respecto del Régimen de Incorporación Fiscal, con la actualización de las aplicaciones vía internet y la atención personalizada a los contribuyentes en los módulos del SAT, permitieron que el órgano desconcentrado obtuviera una calificación de 7.99 en el indicador “Percepción de los contribuyentes respecto de la simplificación de trámites”, con lo cual se logró un avance del 99.5% respecto de la meta de 8.03.

Sobre los costos, se constató que en 2014, el SAT estableció el indicador “Costo de cumplimiento de obligaciones fiscales”, donde se reportó que los contribuyentes gastaron 50,957.0 pesos para atender sus obligaciones fiscales, monto que representó el 98.6% en términos reales de los 51,704.3 pesos gastados en 2013.

En la mejora de la promoción de los servicios e información que el público utiliza mediante la red computacional y telefónica, el SAT estableció, conforme a su programa anual de trabajo, el Nuevo Esquema de Pagos Electrónicos (NEPE) y el Servicio de Declaraciones y Pagos, para hacer más simple el llenado de las declaraciones y el pago de impuestos por medios electrónicos. Lo anterior permitió que de las 60,765,559 declaraciones de pago recibidas en 2014, el 98.1% (59,580,677 declaraciones) fueran por internet, proporción superior en 5.4 puntos porcentuales que la meta de 92.7% del indicador “Porcentaje de declaraciones de pago por internet”.

En opinión de la ASF, en 2014 el SAT avanzó en la atención de la problemática de la falta de promoción e incentivos a los contribuyentes que incide en su baja recaudación y cumplió con el objetivo del programa de que “los contribuyentes cuenten con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales”, a fin de “contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple y progresivo”, ya que cumplió las acciones establecidas en el Programa Anual de Mejora Continua respecto de lograr mejores estándares de calidad en la atención al público; reducir los costos de cumplimiento al contribuyente, y mejorar la

promoción de los servicios e información que el público utiliza mediante la red computacional y telefónica.

La fiscalización del proceso de asistencia al contribuyente permitió verificar las acciones para avanzar en la atención de la problemática de la falta de promoción e incentivos para el pago de impuestos, a efecto de contribuir a incrementar la recaudación, y coadyuvar al financiamiento del gasto público, a fin de satisfacer la demanda de bienes y servicios públicos de la población.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar el cumplimiento de la meta del indicador "Evolución de la recaudación" establecido en el Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) 2014.
2. Comprobar el cumplimiento de la meta establecida en el PAMC del SAT para 2014 respecto del indicador "Atención de casos".
3. Verificar el cumplimiento de la meta establecida en la MIR del PP E026 para 2014 del indicador "Percepción de los contribuyentes en la simplificación de trámites y servicios".
4. Comprobar el cumplimiento de la meta establecida en el PAMC del SAT para 2014 mediante el indicador "Costo de cumplimiento de obligaciones fiscales".
5. Comprobar el cumplimiento de la meta establecida en el PAMC del SAT para 2014 del indicador "Porcentaje de declaraciones de pago por internet".
6. Comprobar el cumplimiento de las metas establecidas en el PAMC del SAT para 2014 de los indicadores "Percepción del servicio canal telefónico" y "Percepción del servicio chat uno a uno".
7. Verificar los resultados de las acciones realizadas por el SAT en 2014 para cumplir la meta del costo de la recaudación de los ingresos tributarios.
8. Evaluar los indicadores definidos por el SAT para el programa presupuestario E026 "Recaudación de contribuciones federales".
9. Verificar que el control interno del SAT permite cumplir razonablemente con el objetivo del proceso de asistencia al contribuyente.
10. Comprobar que la información que reportó el SAT en los instrumentos de rendición de cuentas permite dar seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas, así como su presupuestación.

### *Áreas Revisadas*

Las administraciones generales de Servicios al Contribuyente; de Recaudación; de Recursos y Servicios; de Planeación y de Evaluación; así como las Administraciones Locales de Servicios al Contribuyente 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.