

**Servicio de Administración Tributaria**

**Recaudación de las Contribuciones Federales: Padrón de Contribuyentes**

Auditoría de Desempeño: 2017-5-06E00-07-0082-2018

82-GB

***Criterios de Selección***

Importancia.

Pertinencia.

Factibilidad.

***Objetivo***

Fiscalizar que la ampliación y actualización del padrón de contribuyentes contribuyó a incrementar la recaudación.

**Consideraciones para el seguimiento**

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

***Alcance***

La auditoría consistió en el análisis de los registros internos de la entidad sobre la ampliación y la actualización del padrón de contribuyentes en el ejercicio fiscal 2017; su evolución en el periodo 2008-2017 y el aumento en la recaudación por ese concepto; la promoción de la formalidad y la composición del padrón de contribuyentes; la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales; la evolución de los ingresos tributarios administrados por el SAT; el costo de la recaudación del periodo 2007-2017; el cumplimiento de la normativa, en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño, para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E026 "Recaudación de las Contribuciones Federales"; la adopción de las normas generales de control interno en el proceso de

ampliación y actualización del padrón de contribuyentes; asimismo, se verificó que la información reportada en los instrumentos de rendición de cuentas permitiera evaluar y dar seguimiento a los objetivos y metas del programa presupuestario E026 en ese proceso; así como el avance en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 “Alianzas para lograr objetivos”.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. 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 del programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, vinculado con el proceso de actualización y ampliación del padrón de contribuyentes.

### **Antecedentes**

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 manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Conforme al artículo 2 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), éste tiene “la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público”.

Por lo anterior, el órgano desconcentrado es responsable de la recaudación de los ingresos tributarios, que fija la legislación con carácter general y obligatorio para cubrir el gasto público.

Para cumplir con su mandato de aplicar la legislación tributaria, el SAT lleva a cabo la ampliación y la actualización del padrón de contribuyentes, proceso objeto de revisión de la presente auditoría, que se centra en el crecimiento del Registro Federal de Contribuyentes; la promoción de la formalidad; la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales y el avance en la recaudación tributaria, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de los ingresos tributarios.

En el diagnóstico que se presenta en el 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 cuales ascienden a, aproximadamente, el 16.0% del Producto Interno Bruto (PIB), los países de América Latina y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE) cuentan con ingresos tributarios promedio de 19.0% y 25.0% del PIB,<sup>1/</sup> respectivamente.

En 2013, el Ejecutivo Federal presentó la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal de 2014, la cual incluyó la Reforma Hacendaria, cuya finalidad se orientó a incrementar los ingresos con los que cuenta el Estado para atender de forma eficiente las necesidades básicas de la población.

La Reforma Hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal persiguió alcanzar los objetivos generales siguientes:

- fortalecer los ingresos públicos, y
- simplificar el sistema tributario.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se plantearon, entre otros, los objetivos particulares siguientes:

- i. aumentar la capacidad financiera del Estado, incrementando la disponibilidad de recursos para atender las necesidades prioritarias de la población, y
- ii. reducir la informalidad y la evasión fiscal, mediante la simplificación en el pago de impuestos y establecer mecanismos de formalización accesibles para todos.

En el árbol del problema de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017 del programa presupuestario (Pp) E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, se definió la problemática del deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para financiar el gasto público y una de las principales causas es un padrón de contribuyentes desactualizado, lo que ocasiona que los causantes incumplan esas obligaciones.

Para atender esta problemática, en el PND 2013-2018 se fijó como estrategia el fortalecer los ingresos del sector público. En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, se establecieron dos objetivos ligados a la Reforma Hacendaria: ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico, y contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo, y que fomente la formalidad.

Para ello, en 2017, el SAT operó el Pp 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 la recaudación de las contribuciones federales, por lo cual ejerció 10,468.5 millones de pesos, 26.7% mayor (2,204.9 millones de pesos) respecto del presupuesto autorizado de 8,263.6 millones de pesos, a efecto de que el

---

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

órgano desconcentrado ejecutara, entre otros procesos, la ampliación y la actualización del padrón de contribuyentes.

En relación con el padrón de contribuyentes, en el diagnóstico del programa presupuestario E026 se definió como una de las causas del problema referente a un deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para financiar el gasto público: un padrón de contribuyentes desactualizado, aspecto que podría limitar la capacidad de respuesta de la autoridad tributaria en su actualización y ampliación. Para dar atención y seguimiento de este proceso, se diseñaron 2 indicadores de desempeño: “incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto del año anterior”, consignado en la MIR 2017 del Pp E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, nivel Actividad, y “número de inscripciones realizadas al RFC”, determinado en el Programa Anual de Mejora Continua 2017, numeral VI. “Aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto”.

### **Resultados**

#### **1. Ampliación y actualización del padrón de contribuyentes**

Con la auditoría se determinó que el proceso de ampliación del padrón de causantes alude a la adición de personas físicas y morales al Registro Federal de Contribuyentes, por medio de los datos que proporcionan los individuos o los que obtenga la autoridad tributaria por otro medio.

Para atender ese precepto, se verificó que, en 2017, los criterios para ampliar el padrón de contribuyentes se consignaron en el Código Fiscal de la Federación y su reglamento, referentes a que la autoridad tributaria puede operar mecanismos simplificados de inscripción al RFC, atendiendo las características del régimen de tributación del contribuyente y que, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, se establecieron las fichas de solicitud de inscripción al padrón de contribuyentes, en atención de la legislación.

Se constató que esos criterios obedecieron a las disposiciones de la Reforma Hacendaria, en cuanto a la atención del objetivo de disponer de un sistema hacendario simple, por lo que se precisaron elementos que permitieron a la autoridad tributaria localizar e inscribir a los potenciales contribuyentes, consistentes en la facilidad del proceso de inscripción al RFC con la Clave Única de Registro de Población (CURP) por internet; la coordinación del SAT con las instituciones del sistema financiero y la emisión de comprobantes fiscales digitales, a fin de ampliar la base tributaria.

Respecto de la inscripción por internet mediante la CURP, se verificó que el SAT diseñó la “Guía de Inscripción en el RFC con CURP de Asalariados”, en la que se detalló el procedimiento para las personas físicas y las morales que desean inscribir en el RFC a sus empleados por medio de la CURP sin obligaciones fiscales; asimismo, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, se diseñaron las fichas y los anexos de la solicitud de inscripción de personas físicas.

En cuanto a la coordinación del SAT con las instituciones del sistema financiero, se constató que, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017, se consignó la ficha de solicitud de verificación de la clave en el RFC de los cuentahabientes de las entidades financieras y las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS); asimismo, el SAT diseñó el documento “Especificaciones Técnicas”, con el propósito de establecer las gestiones para proporcionar información, recibir y enviar los resultados del procedimiento de inscripción y verificación de las claves del RFC de los cuentahabientes o socios que otorga el SAT a las entidades financieras y SOCAPS.

En relación con el tercer criterio, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017 se formuló la ficha de solicitud de inscripción en el RFC de trabajadores, así como las guías de validación masiva por medio de la CURP, correspondiente a arrendadores de espacios publicitarios, enajenantes de vehículos usados, pequeños mineros, recolectores, personas físicas del sector primario (actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas o pesqueras), personas físicas que otorgan una servidumbre, enajenantes de obras de artes plásticas, y artesanos, documentos en los cuales se orienta a las personas de esos sectores sobre la integración del portal web y los mecanismos para ingresar al RFC.

Se corroboró que la autoridad tributaria dispuso de mecanismos adecuados para la operación del proceso de ampliación de la base de causantes, los cuales se establecieron en el Manual de Operación de la Administración General de Servicios al Contribuyente, para los procesos de “inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC)”, “inscripción al RFC de contribuyentes integrantes de sectores económicos específicos, a través de ventanilla o por internet”, y “procedimiento de validación al RFC”, actualizados para 2017.

Con la revisión *in situ* del padrón de contribuyentes, se comprobó que éste se integra de información actualizada y confiable respecto de lo reportado por la autoridad tributaria en los diferentes mecanismos de rendición de cuentas, por lo que existe consistencia entre los registros consignados en la base de datos y los documentos oficiales mediante los cuales trabajan otras áreas del SAT, como las relativas a los procesos recaudatorios, los servicios al contribuyente, los juicios fiscales, los actos de fiscalización, así como las devoluciones, compensaciones y estímulos fiscales.

En relación con el Registro Federal de Contribuyentes, se determinó que, en 2017, el SAT incorporó a 8,096,413 personas, 65.4% más que la meta programada de 4,894,245 personas, por medio de sus 67 unidades administrativas desconcentradas, con lo que el SAT alcanzó la meta fijada en el ámbito nacional. Se verificó que el cumplimiento mayor en 65.4% de lo programado se debió a la simplificación del trámite de ingreso establecido en la Reforma Hacendaria y a los programas de promoción de la formalidad, lo cual coadyuvó a que la autoridad tributaria ampliara la base de causantes, a efecto de obtener de ellos recursos para la hacienda pública.

Con la revisión, se constató que los criterios para actualizar el padrón de contribuyentes fueron congruentes con lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, en el cual se señala que el SAT modificará la información con base en los datos que las personas proporcionen o

los que la autoridad tributaria obtenga por cualquier otro medio; asimismo, puede requerir aclaraciones a los contribuyentes y corregir la información a partir de las evidencias que recabe.

Se constató que en el manual del “Proceso de actualización al padrón del Registro Federal de Contribuyentes (RFC)”, vigente en 2017, se establecieron los lineamientos normativos para operar la actualización de las características fiscales de los causantes, como régimen fiscal, obligaciones, roles y relaciones, elementos mediante los cuales el SAT identificó a los causantes.

Con la revisión *in situ* que practicó la ASF, se verificó que el SAT dispuso de los sistemas informáticos denominados Modelo de Administración Tributaria (MAT) y Remedy, mediante los cuales se constató el proceso de carga y modificación de la información requerida para actualizar la base de los causantes.

En relación con la plataforma MAT, con la revisión de los comunicados emitidos por la Administración Central, denominados reportes de avisos de actualización en el Registro Federal de Contribuyentes, se comprobó que, en 2017, el SAT publicó y comunicó a las administraciones desconcentradas de servicios al contribuyente los cambios asociados con la actualización del padrón, en términos de mejoras en esa herramienta, en materia de sus características fiscales asignadas.

Se verificaron los procesos de altas y bajas de causantes en el padrón, y se determinó que el total de contribuyentes activos al cierre de 2017 ascendió a 64,672,335 personas.<sup>2/</sup>

Se corroboró que, en 2017, se registró un total de 8,953,401 movimientos de actualización en el padrón, de los cuales el 93.6% (8,379,961) correspondió a altas, y el 6.4% (573,440), a bajas. Respecto de las altas, el 3.4% (283,548) se originó por causantes que reanudaron alguna actividad económica y el 96.6% (8,096,413), por inscripciones de nuevos contribuyentes. En cuanto a las bajas, el 82.7% (474,026) se derivó de suspensiones de actividades en el sector económico o defunciones, y el 17.3% (99,414), de cancelaciones por duplicidad de contribuyentes o la fusión entre dos o más de éstos.

Asimismo, se determinó que, en 2017, el número de contribuyentes activos se incrementó en 7,877,695 (13.9%) personas, al pasar de 56,794,640 causantes en 2016 a 64,672,335 en 2017.

En relación con el periodo 2008-2017, los registros activos presentaron un crecimiento anual de 10.7%, al pasar de 25,908,728 personas en 2008 a 64,672,335 al cierre de 2017. Las altas en el RFC crecieron un promedio anual de 18.0% en el periodo de referencia, mientras que las bajas lo hicieron a una tasa de 1.3%.

---

<sup>2/</sup> La integración de los 64,672,335 causantes activos en 2017 y los contribuyentes incorporados en el periodo 2008-2017 se detallan en el resultado 2. Evolución del Registro Federal de Contribuyentes.

Respecto de los indicadores empleados por el SAT asociados con el RFC, se constató que, con el propósito de medir las inscripciones efectuadas en dicho registro, el órgano desconcentrado diseñó dos indicadores, uno consignado en la Matriz de Indicadores para Resultados 2017 del Programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales” en el nivel Actividad, referente al “Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto del año anterior”, y otro en el Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) 2017, relativo al artículo 21 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, numeral VI. Aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto, denominado “Número de inscripciones realizadas al RFC”.

En el indicador de nivel Actividad “Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto del año anterior”, de la MIR del Pp E026, el SAT programó una meta de 5.5%; no obstante, en su etapa de actualización se modificó 4.5 puntos porcentuales para quedar en 10.0% y, al cierre de 2017, el resultado fue de 13.9%, 3.9 puntos porcentuales superior a la meta ajustada, debido a un aumento del 58.0% de las inscripciones realizadas por CURP en el cuarto trimestre de ese ejercicio fiscal, lo que se originó por un incremento en el número de personas que solicitaron dicho trámite mediante internet.

Con la revisión *in situ* del Registro Federal de Contribuyentes, se constató que, en materia de ampliación del padrón de contribuyentes, el SAT inscribió en esa plataforma electrónica a 8,096,413 personas en 2017, lo que implicó que la meta se alcanzara en el indicador del PAMC de ese año, debido a la simplificación del trámite de ingreso establecido en la Reforma Hacendaria, lo cual coadyuvó a que la autoridad tributaria ampliara la base de causantes, a efecto de obtener de ellos recursos para la hacienda pública.

En síntesis, la ASF determinó que los procesos implementados por el SAT para agilizar y facilitar la incorporación al RFC le permitieron cumplir con la meta de nuevos contribuyentes, al contar con información oportuna de los causantes, a fin de identificar sus características fiscales y determinar sus obligaciones, con lo que el órgano desconcentrado cumplió su mandato de ley de ampliar y actualizar el padrón de contribuyentes, ya que en 2017 el RFC ascendió a 64,672,335 registros activos, lo que representó un incremento del 13.9% respecto de los 56,794,640 individuos activos en 2016.

## **2. Evolución del Registro Federal de Contribuyentes**

La ASF verificó que, conforme a su normativa, el SAT definió tres categorías de causantes, con base en su naturaleza fiscal y jurídica; para tal efecto, el ente fiscalizado contó con el Registro Federal de Contribuyentes, como el instrumento diseñado por la autoridad tributaria para concentrar y determinar los datos de identificación y las características fiscales de los contribuyentes. Las categorías empleadas fueron las siguientes:

1. asalariados: personas físicas que perciben salarios y otras prestaciones derivadas de un trabajo personal subordinado a disposición de un empleador;

2. personas físicas: conjunto de personas que prestan sus servicios dependiente o independientemente, o desarrollan actividades empresariales, y
3. personas morales: grupo de personas físicas congregadas con un fin lícito.

Con la revisión de la información utilizada para integrar la base de datos del padrón de contribuyentes, se verificó que, en el ejercicio fiscal 2017, el conjunto de personas asalariadas representó el 58.6% (37,926,366 causantes) del mismo, las personas físicas constituyeron el 38.4% (24,803,967), y las morales, el 3.0% (1,942,002) restante, para un total de 64,672,335 personas que integraron la base tributaria del país. La mayor participación dentro del RFC del grupo de asalariados obedeció a que, en ese sector, se integran las actividades de subordinación, a disposición de un empleador, que representa el mecanismo de empleo más común en el país.

En relación con el periodo 2008-2017, el rubro que presentó un mayor dinamismo fue el de personas asalariadas, el cual creció en 11.2% anual, al pasar de 14,609,353 causantes en 2008 a 37,926,366 en 2017; las físicas aumentaron a una tasa anual de 10.4%, y las morales, en 5.9%.

Se comprobó que, en ese periodo, el padrón creció a una tasa media de 10.7%, y que los años con mayor incremento fueron 2010, en el que aumentó en 18.2% (5,163,881 personas), y 2017, con 13.9% (7,877,695 personas). Este último crecimiento obedeció a las disposiciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación y la Reforma Hacendaria, cuyas especificaciones técnicas para inscribir a los individuos al padrón por mecanismos sencillos y ágiles se fijaron en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2017.

La inscripción de 64.7 millones de personas en el RFC en 2017 como contribuyentes activos significó que la autoridad tributaria conoció las características fiscales de 1 de cada 2 personas en el país, dado que la población en México en ese año ascendió a 123.5 millones de personas.

En relación con el comportamiento de la variable recaudatoria, en el periodo 2008-2017, los datos mostraron un crecimiento anual de 7.5%, al pasar de 19,248.9 millones de pesos en 2008 a 36,998.5 millones de pesos en 2017, en tanto que los nuevos contribuyentes también registraron un incremento, al pasar de 1,724,025 a 8,096,413 causantes en el mismo lapso, lo que representó un incremento anual de 18.8%.

Se comprobó que el número de causantes reportó un mayor dinamismo respecto de la recaudación por el pago de tributos, debido a que no todas las personas que se inscribieron estuvieron obligadas al pago de impuestos, situación que se corresponde con los instrumentos diseñados a partir de la Reforma Hacendaria, en términos de inscribir a las personas para acceder a los diversos servicios ofertados en el sistema financiero, por lo que son incorporadas al padrón sin deberes fiscales u obligaciones declarativas, ya que no pertenecen a una actividad económica que les retribuya algún ingreso; en consecuencia, la eficacia en la recaudación de recursos de nuevos contribuyentes reportó una disminución, al pasar de 11.2 miles de pesos por persona en 2008 a 4.6 miles de pesos por persona en 2017.



Con la auditoría se determinó que existió una correlación de 0.7296<sup>3/</sup> entre las variables correspondientes al incremento del padrón de contribuyentes y la recaudación, lo que es congruente, ya que es de esperar que a un incremento en el padrón de nuevos causantes le corresponda un comportamiento similar en el monto recaudado.

Se verificó que el SAT formuló en el Programa Anual de Mejora Continua, numeral VI. Aumento estimado del número de contribuyentes en el Registro Federal de Contribuyentes y aumento esperado en la recaudación por este concepto, el indicador “Ingresos tributarios de los nuevos contribuyentes”, con el propósito de supervisar y medir la evolución de la recaudación por el incremento del RFC. Se constató que el órgano desconcentrado obtuvo un avance de 95.3% respecto del cumplimiento de la meta del indicador “Ingresos tributarios de los nuevos contribuyentes”, referente a alcanzar 1.06 veces la captación de ingresos obtenida en 2016 por nuevos causantes.

En conclusión, se determinó que el universo de causantes activos fue de 64,672,335 individuos al cierre de 2017, de los cuales el 58.6% (37,926,366 causantes) correspondió a asalariados; el 38.4% (24,803,967), a personas físicas, y el 3.0% (1,942,002) restante, a morales; asimismo, se verificó que el SAT implementó mecanismos para facilitar la incorporación al Registro Federal de Contribuyentes, lo que le permitió un aumento de 7,877,695 (13.9%) causantes activos en ese año, lo cual facilitó la recaudación de las contribuciones federales por un monto de 36,998.5 millones de pesos, que significaron un ingreso de 4.6 miles de pesos por nuevo contribuyente.

### **3. Promoción de la formalidad y composición del padrón de contribuyentes**

Para verificar la composición del padrón de contribuyentes, la ASF comparó los contribuyentes con estatus activo en el RFC y la Población Económicamente Activa (PEA) del periodo 2008-2017, a efecto de determinar su evolución e interacción.

Con el análisis de los datos reportados por el SAT y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en su portal electrónico, se detectó que, en el periodo 2008-2017, el padrón de contribuyentes aumentó a una tasa del 10.7% anual, al pasar de 25,908,728 a 64,672,335 personas; en tanto que la PEA se incrementó en 7,942,981 individuos de 15 años o más, al pasar de 46,753,657 a 54,696,638 personas de 2008 a 2017, por lo que registró un crecimiento anual del 1.8%.

Lo anterior propició que, mientras que en 2008 los causantes inscritos representaron el 55.4% de los habitantes con capacidad de emplearse, en 2015 la participación de ese segmento

---

<sup>3/</sup> Correlación: Medida de covariación conjunta de dos variables que informa el sentido de ésta y de su relevancia, y permite la comparación entre distintos casos; la cual, al aproximarse al valor 1, indica una relación positiva entre ambas proposiciones. <http://www.tutoria.unam.mx/Estadistica/RegresionLineal.pdf>

ascendió a 95.9%, y en 2016 y 2017 el número de contribuyentes superó a la PEA estimada en 5.1% (2,759,840 habitantes) y en 18.2% (9,975,697 habitantes).

A efecto de determinar el número de personas activas que efectivamente formaron parte de la PEA, la ASF formuló una prueba de auditoría asociada con la composición del padrón de contribuyentes en el periodo de referencia; sin embargo, no fue posible llevarla a cabo, debido a que el órgano fiscalizado señaló que el padrón de contribuyentes no es comparable con la PEA, ya que el RFC se integra, entre otros regímenes, de información de personas que no tienen obligaciones fiscales, como la población no remunerada, así como las personas morales, las cuales no forman parte de la PEA. También indicó que no es viable, para efectos de dicha comparación, excluir a la población sin obligaciones fiscales, pues este rubro incluye las inscritas en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que son parte de la PEA, pero pueden no estar obligadas, provisionalmente, al pago de impuestos debido al programa “Crecamos Juntos Afíliate” con el cual se promueve la formalidad de la población con incentivos fiscales en términos de exención del 100.0% de las contribuciones correspondientes en el primer año de registro, y con descuentos diferidos los siguientes nueve años, situación que obedece a las disposiciones de la Reforma Hacendaria, referentes a implementar un régimen especial para facilitar que las personas ingresen a la formalidad.

En relación con los 64,672,335 causantes activos al cierre de 2017 y las 54,696,638 personas que conformaron la PEA en ese año, se comprobó que existió una diferencia de 9,975,697 individuos. Esta situación obedeció a que la inscripción al padrón no implica necesariamente que se trate de una persona con actividades productivas, debido a que en el Código Fiscal de la Federación se indica que las personas físicas y morales que sean cuentahabientes en alguna institución financiera o sociedades de ahorro y préstamo tienen la obligación de inscribirse en el RFC. Asimismo, en la Ley de Firma Electrónica Avanzada se precisa al SAT como entidad para emitir certificados digitales; sin embargo, si alguna persona quiere obtener un certificado de firma electrónica para acceder a otros servicios del sistema financiero, el individuo tendría que inscribirse al RFC a efecto de obtenerlo, pero, al no tratarse del desarrollo de alguna actividad económica, el ingreso se cataloga como un registro sin obligaciones fiscales. Con los elementos anteriores, el SAT acreditó que no existieron condiciones para la comparación entre ambos conceptos.

Respecto de la promoción de la formalidad, se constató que, con motivo de la implementación de la Reforma Hacendaria, se emitió el “Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa”, el 26 de diciembre de 2013, en el cual se señaló que uno de los ejes de la reforma era promover la formalidad, por medio de la creación de incentivos y de una simplificación administrativa para fortalecer la formalización de la economía, motivo por el cual se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), en sustitución del Régimen Intermedio de las Personas Físicas con Actividades Empresariales y del Régimen de Pequeños Contribuyentes.

Con la implementación de ese modelo, las personas físicas con ingresos de hasta 2.0 millones de pesos anuales pueden obtener beneficios fiscales graduales en el pago de sus contribuciones al fisco, para su inserción al régimen de tributación general; dicho estímulo, a

---

partir de 2014, fue equivalente al 100.0% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), con el compromiso de que, en el primer año, los nuevos contribuyentes inscritos en el RFC bajo este régimen obtendrían la condonación del 100.0%; al respecto, se identificó que, en la Resolución Miscelánea Fiscal para los ejercicios 2014-2017, se emitieron las reglas para la operación de ese modelo de contribución.

En cuanto al diseño de esa disposición, en la Ley de Ingresos de la Federación 2017 se establecieron los porcentajes por sector económico para el pago de IVA, y por servicios, para la tributación del IEPS, referente a que los causantes que optaran por contribuir bajo el RIF podrían pagar esos gravámenes con un estímulo fiscal del 100.0% en el primer año y hasta 10.0% en el décimo.

Para la instrumentación del RIF en 2017, el SAT estableció dos programas: 1) Programa Operativo Anual del Régimen de Incorporación Fiscal, y 2) Crezcamos Juntos Afiliate.

En lo que se refiere al Programa Operativo Anual del Régimen de Incorporación Fiscal, en el año de revisión, el SAT continuó operando el esquema fijado en el Programa Operativo Anual (POA) de 2016, con una actualización para 2017 de las metas para las entidades federativas, cuyo objetivo consistió en promover y facilitar la incorporación de un mayor número de contribuyentes al padrón, procurando el cumplimiento de sus deberes ante el fisco, por lo cual se establecieron cinco subprogramas, entre ellos, el relativo al incremento en la incorporación a la formalidad como mecanismo para su promoción por conducto de inscripciones al RFC, así como la actualización de los datos fiscales de las personas sin cobertura fiscal.

A efecto de supervisar el avance del programa, se diseñó un indicador “Incorporación de contribuyentes a la formalidad” para medir los causantes ingresados al RFC respecto de las personas informales asignadas como meta en cada estado; la proyección fue incorporar al 100.0% de individuos sin cobertura fiscal identificados.

La fiscalización mostró que en 9 de las 32 entidades federativas: Chiapas (31.7%), Tlaxcala (44.8%), Guerrero (48.3%), Hidalgo (58.0%), Tabasco (64.0%), Michoacán (65.6%), Veracruz (66.1%), Oaxaca (72.4%) y Yucatán (95.2%), no se alcanzaron las metas de incorporación al RIF de las personas informales localizadas; en el resto de entidades (23) se rebasó la meta, dentro de los que destacan Chihuahua (392.6%), Querétaro (327.9%) y Baja California (293.6%). Se constató que, pese a que en 9 de las entidades federativas no se alcanzaron las metas, el resultado nacional ascendió a 31.6 puntos porcentuales más que lo proyectado, debido a que en 9 estados se duplicó el cumplimiento de la meta, en tanto que en 2 se triplicó, lo que causó que se incorporaran 267,092 nuevos contribuyentes de los 202,920 calculados, en atención del objetivo del RIF referente a la promoción de la formalidad por medio de incentivos.

Respecto del cumplimiento en 31.6 puntos porcentuales más que lo proyectado, se verificó que esto obedeció a que la programación se hizo considerando los individuos sin cobertura

fiscal identificados y que para lo alcanzado se incluyó a causantes que no habían sido identificados previamente.

En relación con el programa Crezcamos Juntos Afílate, se verificó que éste fue diseñado por el Gobierno Federal y ejecutado por el Servicio de Administración Tributaria, cuyo fin consistió en promover la formalidad fiscal con los estímulos consignados en la Ley de Ingresos de la Federación; adicionalmente, se impulsó un paquete de incentivos consistente en servicios de seguridad social, hipotecarios y financiamiento, a efecto de fomentar su incorporación al régimen tributario.

La aplicación del programa se realizó por medio de convenios de colaboración entre las entidades federativas y la SHCP. En 2017, el programa operó en 16 entidades federativas, con un costo total de 122,902.7 miles de pesos, recursos que le permitieron a la autoridad fiscal incorporar a 2,257 personas bajo el Régimen de Incorporación Fiscal, en razón de 54.5 miles de pesos por causante registrado, de conformidad con el propósito del programa relativo a fomentar la formalidad fiscal.

En síntesis, se constató que, derivado de la Reforma Hacendaria, el SAT implementó el Régimen de Incorporación Fiscal, mediante el cual incluyó, en 2017, a ese modelo de tributación a 267,092 personas; asimismo, empleó el programa “Crezcamos Juntos Afílate”, con el que ingresaron 2,257 individuos, con lo que se contribuyó en la atención a la promoción de la formalidad establecida en dicha reforma.

#### **4. Vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales**

Con la revisión *in situ* que realizó la ASF al SAT, se verificó que, para operar el proceso de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones, éste dispuso del Programa Operativo Anual de Vigilancia del Cumplimiento 2017, formulado en diciembre de 2016, mediante el cual vigiló que los causantes presentaran sus declaraciones fiscales y que pagaran las personas obligadas a ello, contactó a los contribuyentes que desatendieron sus deberes, y dio seguimiento a los comportamientos atípicos.

En ese documento se consignaron nueve subprogramas de vigilancia de las declaraciones, el seguimiento, las caídas recaudatorias, la coordinación con entidades federativas, la presentación de declaraciones y pagos, y la regularización del Impuesto Sobre la Renta, con sus respectivos planes de trabajo, a fin de incentivar la atención de deberes fiscales.

Con el propósito de facilitar el cumplimiento de dichas obligaciones en 2017, la autoridad tributaria puso a disposición de los causantes los mecanismos electrónicos “declaración anual de personas físicas”, “mi contabilidad” y “declaración anual de personas morales”, los cuales se verificó que están disponibles permanentemente en la página de internet; por medio de esos vínculos, los causantes pueden precargar la información fiscal en la cual se ampara su situación tributaria. Asimismo, se constató que el órgano desconcentrado instrumentó canales de comunicación con los causantes, por medio de mensajes de voz y texto,

---

requerimientos, correo electrónico, carta invitación, carta de exhorto, entrevistas, y buzón tributario.

En 2017, la autoridad tributaria efectuó 44,136,305 actos de vigilancia para determinar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes por medio de dos subprogramas: 1) vigilancia del cumplimiento y 2) caídas recaudatorias. Para el primero, realizó 43,807,978 (99.3%) actos, en tanto que, para el segundo, implementó 328,327 (0.7 %) actos de vigilancia.

En relación con la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, el principal medio de contacto con el contribuyente fue el correo electrónico, al registrar 29,266,206 (66.8%) actos, y el de menor uso fue el de la formulación de requerimientos por la autoridad tributaria con 164,345 (0.4%).

En cuanto al subprograma de caídas recaudatorias, el SAT envió 168,120 (51.2%) correos electrónicos vinculados con el total de 328,327 actos de vigilancia realizados, por lo que se dio seguimiento por este medio a 1 de cada 2 caídas recaudatorias en 2017, y el medio menos usado consistió en los 26,525 (8.1%) actos de vigilancia profunda por medio de entrevistas a los causantes.

En el periodo 2013-2017, de los 9 tipos de actos de vigilancia que operó el SAT, el que reportó un mayor dinamismo fue el de los requerimientos de entidades federativas, con un crecimiento anual de 45.8%, al pasar de 204,761 en 2013 a 924,244 en 2017; le siguieron otros dos medios de comunicación referentes a los telemensajes, con un incremento 36.4%, y los mensajes SMS, con 35.2%; en contraste, los mecanismos que registraron una disminución en su ejecución fueron los requerimientos tradicionales y el correo electrónico del subprograma de vigilancia del cumplimiento, con un descenso de 21.0% y 3.0%, respectivamente.

En lo que se refiere al buzón tributario, el SAT reportó sus resultados a partir de 2016, ya que se trata de una herramienta tecnológica de comunicación entre la autoridad fiscal y los contribuyentes implementada en 2014 para reducir los tiempos de espera y el costo de las notificaciones, sin que se reportaran datos para 2015.

Se constató que, en el periodo 2013-2017, los actos de vigilancia operados por el SAT crecieron a una tasa anual del 2.1%, evolución congruente con el incremento de 11.6% del número de contribuyentes activos en el RFC, situación que respondió a la necesidad de aumentar la presencia fiscal de la autoridad tributaria mediante distintos canales de comunicación electrónicos y físicos, conforme aumenta el universo de causantes con potenciales obligaciones ante el fisco.

En cuanto a los ingresos tributarios obtenidos con los actos de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, se comprobó que, en 2017, el SAT recaudó 19,713.9 millones de pesos, de los cuales el 31.2% (6,149.4 millones de pesos) lo obtuvo mediante la aplicación del programa de vigilancia del cumplimiento, en tanto que el 68.8%

(13,564.5 millones de pesos) restante se originó de ingresos provenientes del programa de caídas recaudatorias.

Respecto del primer subprograma, el 77.6% (4,774.4 millones de pesos) de los recursos provino de requerimientos de entidades federativas, rubro con el segundo mayor dinamismo en el periodo 2008-2017, al reportar un crecimiento del 42.8% anual.

En relación con el segundo subprograma, el 98.1% (13,309.0 millones de pesos) de los recursos se obtuvo de la cobranza derivada de la vigilancia profunda.

En el periodo 2013-2017, los ingresos tributarios que más se incrementaron fueron los que se obtuvieron por la ejecución de mensajes SMS y requerimientos de entidades federativas, con una tasa anual de crecimiento de 49.0% y 42.8%, respectivamente; en contraste, en los servicios de requerimientos tradicionales, correo electrónico y telemensajes se registró un decrecimiento de 32.2%, 23.5% y 0.2% anuales, respectivamente; se comprobó que el primer mecanismo reportó una disminución en su ejecución por la autoridad tributaria en los 5 años de referencia; no obstante, el correo electrónico del subprograma de caídas recaudatorias y los telemensajes mostraron un incremento en su uso del 4.1% y 36.4%, respectivamente.

La recaudación por la implementación del subprograma de vigilancia del cumplimiento registró una disminución de 1.9% anual, al pasar de 6,632.6 millones de pesos recaudados en 2013 a 6,149.4 millones de pesos en 2017.

Con la revisión del Programa Operativo Anual de Vigilancia del Cumplimiento 2017, se comprobó que el SAT diseñó el indicador “Meta de recaudación alcanzada”, a efecto de medir la recaudación derivada de la implementación de los subprogramas de vigilancia de obligaciones fiscales y de caídas recaudatorias, fijándose como meta una recaudación 10.0% mayor de la alcanzada en 2016. Con la auditoría, se constató que dicho órgano alcanzó un incremento del 28.3%, al pasar la recaudación de 15,360.7 millones de pesos en 2016 a 19,713.9 millones de pesos en 2017, en atención de lo programado.

Derivado del análisis anterior, la ASF constató que el SAT, mediante el desarrollo de los 44,136,305 actos de vigilancia efectuados en 2017, cumplió con el propósito de incentivar y verificar los deberes de los causantes, ya que su realización le permitió recaudar 19,713.9 millones de pesos, a fin de contribuir a atender la causa del problema público referente al deficiente cumplimiento de obligaciones fiscales de los contribuyentes para financiar el gasto público.

En lo referente a la relación entre los actos de vigilancia efectuados por el SAT y la recaudación obtenida por ese concepto, se constató que en 2013 el órgano desconcentrado reportó una mayor eficacia recaudatoria con 8.5 miles de pesos por cada acto de vigilancia, en tanto que, a partir de ese año, decreció hasta llegar a 3.7 miles de pesos por acto, lo que representó una disminución del 56.5%, debido a que al año siguiente (2014) entraron en vigor las disposiciones de la Reforma Hacendaria referentes a disponer de un sistema hacendario simple, por lo que se diseñaron mecanismos para inscribir a los potenciales contribuyentes,

en términos de lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, que indica que las personas físicas y morales que sean cuentahabientes en alguna institución financiera o sociedades de ahorro y préstamo tienen la obligación de inscribirse en el RFC; asimismo, si alguna persona requiere un certificado de firma electrónica para acceder a otros servicios del sistema financiero, debe inscribirse al padrón a efecto de obtenerlo, pero, al no tratarse del desarrollo de alguna actividad económica, el ingreso se cataloga como un registro sin obligaciones fiscales, por lo que el repunte en el número de contribuyentes no implicó una relación directa en la recaudación obtenida por actos de vigilancia.

En conclusión, se verificó que la autoridad tributaria cumplió con el propósito de incentivar, facilitar y verificar las obligaciones fiscales de los contribuyentes mediante el desarrollo de 44,136,305 actos de vigilancia, con lo que recaudó 19,713.9 millones de pesos y contribuyó en la atención del problema público referente al deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes para financiar el gasto público, debido a un padrón de contribuyentes desactualizado, con lo cual coadyuvó al objetivo de la Reforma Hacendaria referente a facilitar la atención de los deberes fiscales de los causantes.

#### **5. Evolución de los ingresos tributarios**

Con la auditoría se verificó que las estrategias instrumentadas por la autoridad tributaria en 2017 para incrementar los ingresos tributarios se basaron en los elementos siguientes:

- i. la ampliación y actualización del padrón de contribuyentes para determinar las características fiscales de los causantes activos en el RFC;
- ii. la promoción de la formalidad, a fin de ampliar la base tributaria del país mediante mecanismos de inscripción al padrón con el uso de regímenes especiales;
- iii. la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a efecto de incentivar a los causantes a atender sus deberes ante el fisco, entre ellos, el pago oportuno de sus impuestos;
- iv. la oferta de diversos servicios a los contribuyentes para facilitar los trámites vinculados con la atención de sus deberes fiscales;
- v. la práctica de actos de fiscalización con el propósito de que la autoridad tributaria disponga de la información suficiente para constatar el cumplimiento de obligaciones fiscales;
- vi. la resolución de juicios fiscales a favor de la autoridad tributaria, con el objetivo de obtener recursos para ser enterados a la hacienda pública, y
- vii. la determinación de estímulos fiscales destinados a promover el desarrollo de actividades y regiones específicas, por medio de mecanismos tales como la disminución de tasas impositivas o la exención de determinados impuestos.

Con la fiscalización se determinó que, en el ejercicio fiscal 2017, el SAT obtuvo ingresos tributarios por 2,855,056.9 millones de pesos, de los cuales el 55.0% (1,571,378.2 millones de pesos) correspondió a ISR; 28.6% (816,048.1 millones de pesos), a IVA, y el 16.4% (467,630.3 millones de pesos) restante se recaudó por productos y servicios, importaciones, hidrocarburos y otros accesorios.

Asimismo, se verificó que los 2,855,056.9 millones de pesos recaudados fueron superiores en 5.1% (139,058.9 millones de pesos) a los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016 y en 4.2% a los 2,739,366.8 millones de pesos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación 2017.

Se constató que en 2017, por cada peso obtenido por el fisco, 83.6 centavos correspondieron a recursos provenientes de los gravámenes a la renta y al valor agregado, por representar las cargas impositivas más simples de cobro y más difíciles de evadir.

En cuanto a la evolución de los ingresos tributarios de 2010 a 2017, el impuesto que mostró un mayor dinamismo fue el especial sobre los productos y los servicios, con un crecimiento anual de 29.4%, al pasar de 60,617.1 millones de pesos en 2010 a 367,834.3 millones de pesos en 2017, debido a las modificaciones que ha presentado la Ley de Ingresos de la Federación, en términos del incremento del gravamen a productos azucarados, los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, así como servicios de juegos y sorteos, con el propósito de desalentar su consumo en la población.

El impuesto a las utilidades que producen bienes o actividades y que constituyan un incremento en el patrimonio del contribuyente (ISR) fue el segundo impuesto con mayor crecimiento anual, el cual ascendió a 14.0%, al pasar de 627,154.9 millones de pesos en 2010 a 1,571,378.2 millones de pesos en 2017.

En contraste, en el rubro de otros impuestos se presentó una disminución anual de 13.9%, al pasar de 92,798.8 millones de pesos en 2010 a 32,443.7 millones de pesos en 2017, debido a la transformación gradual de determinados cargos, como la eliminación del IETU e IDE.

La recaudación tributaria del país reportó una tasa media de crecimiento anual de 11.7% en el periodo 2010-2017, al pasar de 1,314,282.0 millones de pesos recaudados en 2010 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, lo que significó un fortalecimiento de los ingresos tributarios del sector público, al duplicarse esos recursos en 8 años, registrando un crecimiento mayor a partir de 2014, año de instrumentación de la Reforma Hacendaria.

En relación con la evolución de los ingresos tributarios respecto del Producto Interno Bruto (PIB) en el periodo 2010-2017, se determinó que el PIB nacional creció a una tasa anual de 7.2%, al pasar de 13,366,377.0 millones de pesos en 2010 a 21,766,928.0 millones de pesos en 2017, y los ingresos tributarios aumentaron en promedio anual 11.7%, al pasar de 1,314,282.0 millones de pesos en 2010 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, por lo que tuvieron un crecimiento anual mayor en 4.5 puntos porcentuales respecto del obtenido por el PIB.



En cuanto a la participación de las contribuciones federales, se constató que éstas representaron el 13.1% del PIB en 2017, un incremento de 3.3 puntos porcentuales en relación con su integración en 2010, año en el cual significaron el 9.8% del PIB, y de 3.0 puntos porcentuales respecto de 2013, derivado de la implementación de la Reforma Hacendaria a partir de 2014.

A pesar de que, de 2012 a 2016, hubo un crecimiento en la proporción de ingresos tributarios respecto del PIB, en 2017 la participación del 13.1% del PIB significó una disminución de 0.4 puntos porcentuales respecto del 13.5% alcanzado en 2016, debido a que en ese año el indicador nacional reportó un repunte de 1,667,334.0 (8.3%) millones de pesos, el mayor crecimiento del periodo analizado, al pasar de 20,099,594.0 millones de pesos en 2016 a 21,766,928.0 en el ejercicio fiscal revisado.

En materia de programación de metas recaudatorias, se verificó que en el indicador de nivel Propósito “Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT” de la MIR del Pp E026, la autoridad tributaria programó una meta consistente en una variación de 10.4%; sin embargo, en la etapa de actualización de la MIR, el órgano desconcentrado modificó su meta a una disminución de 4.7%, que representó un decremento de 15.1 puntos porcentuales; sin embargo, el resultado alcanzado fue de una disminución de 1.2%, lo que significó que la meta se rebasara en 3.5 puntos porcentuales.

Para el indicador “Evolución de la Recaudación” del Programa Anual de Mejora Continua 2017, se proyectó una meta anual de un valor igual o mayor a 1 referente a los ingresos tributarios recaudados administrados por el SAT en 2017 (2,838,687.8 millones de pesos)<sup>4/</sup> en comparación con la recaudación estimada en la Ley de Ingresos de la Federación 2017 (2,730,656.8 millones de pesos),<sup>5/</sup> y se obtuvieron 108,031.0 millones de pesos más que se incorporaron al erario, por lo que se alcanzó la meta de 1.0 veces lo estimado.

En síntesis, el SAT estableció estrategias para incrementar los ingresos tributarios que los causantes rindieron a la Federación en 2017, lo que le permitió obtener 2,855,056.9 millones de pesos en impuestos, monto superior en 5.1% (139,058.9 millones de pesos) a los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016 y en 4.2% a los 2,739,366.8 millones de pesos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal sujeto a revisión, con lo que contribuyó a disponer de un sistema hacendario progresivo.

Por lo que respecta a la recaudación tributaria del país, en el periodo 2010-2017, se determinó una tasa media de crecimiento anual de 11.7%, al pasar de 1,314,282.0 millones de pesos recaudados en 2010 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, con lo que los ingresos tributarios respecto del PIB pasaron de 9.8% en 2010, a 10.1% en 2013, y 13.1% en 2017, lo

---

<sup>4/</sup> El monto de ingresos tributarios recaudados administrados por el SAT en 2017 y las estimaciones de la Ley de Ingresos de la Federación excluyen el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), remanente a la tenencia y el Impuesto a los Rendimientos Petroleros; así como devoluciones, compensaciones y regularizaciones, debido a que no son recursos administrados por el SAT.

<sup>5/</sup> *Ídem.*

que significó un incremento de 3.3 puntos porcentuales de 2010 a 2017, de los cuales, 3.0 se obtuvieron a partir de la implementación de la Reforma Hacendaria, lo que contribuyó al fortalecimiento de la recaudación de los ingresos tributarios.

#### **6. Costo de la recaudación**

Con la revisión se verificó que, en 2017, el SAT estableció el indicador “Costo de la recaudación”, en el cual se obtuvo un resultado de 0.48 pesos gastados por cada 100.0 pesos recaudados, con lo que superó en 0.01 pesos la meta propuesta, la cual fue de 0.49 pesos, y que representó el 50.5% respecto de los 0.95 pesos que se requerían en 2007, debido a la mejora en los procesos, el fortalecimiento del control en las administraciones generales, así como de las gestiones implementadas en el órgano desconcentrado para reducir los gastos con las medidas de austeridad.

Se constató que el SAT utilizó como referente el indicador “costo de la recaudación”, calculado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en cuya última edición, correspondiente a 2015 y en la que se integraron datos de 2013, la media de este indicador para los países miembros de la OCDE fue de 0.89 unidades monetarias por cada 100.0 recaudadas. En el caso de México, se obtuvo un resultado de 0.69 pesos gastados por cada 100.0 pesos recaudados, monto inferior en 0.21 pesos respecto del cálculo efectuado por el SAT en el Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) de 2013 de 0.90 pesos. Al respecto, se identificó que la diferencia entre ambas cifras correspondió a la aplicación de criterios de desagregación de información distintos.

En conclusión, para 2017 el SAT estableció el indicador “Costo de la recaudación”, en el cual se obtuvo un resultado de 0.48 pesos por cada 100.0 pesos recaudados, con lo que superó en 0.01 pesos la meta propuesta de 0.49 pesos, y que representó el 50.5% de los 0.95 pesos que se requerían en 2007.

#### **7. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Con el fin de verificar que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario (Pp) E026 fue elaborada con objeto de solucionar el problema público, el que se definió como el deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales y se debió a un padrón de contribuyentes desactualizado, la ASF realizó una comparación entre las causas del problema y los objetivos establecidos en la matriz. Como resultado, se determinó que éstos guardan correspondencia al atender la causa del padrón de contribuyentes desactualizado.

Además, se constató que el Pp se encuentra clasificado en la modalidad “E”, correspondiente a la denominación “prestación de servicios públicos”, que se refiere a las actividades del sector público realizadas en forma directa, regular y continua para satisfacer demandas de la sociedad, de conformidad con las actividades que desempeña el SAT mediante la operación del programa.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR del programa presupuestario E026 “Recaudación de las Contribuciones Federales”, se verificó la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de sus objetivos, conforme se presenta a continuación:

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS POR NIVEL DEFINIDOS EN LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO  
E026 “RECAUDACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES FEDERALES”, 2017

Nivel	Objetivo	Comentarios
Fin	Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante la recaudación de las contribuciones federales.	En cuanto al análisis de la relación causa-efecto que guarda el objetivo de Fin se identificó que se construyó con base en la sintaxis indicada en la Guía para el diseño de indicadores estratégicos de la SHCP, y especifica cómo contribuye el indicador a un objetivo superior establecido en el programa de mediano plazo.
Propósito	Los contribuyentes cuentan con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.	Respecto del objetivo de Propósito, se determinó que tiene una sintaxis apropiada, ya que utiliza un verbo en presente y establece el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque, cuenta con elementos suficientes para medir la contribución a nivel de Fin, y hace mención a acciones para fomentar la formalidad, mediante herramientas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.
Componente	A. Facilitación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgada. B. Motivación otorgada para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.	Los objetivos de Componente A y B tienen una sintaxis adecuada de conformidad con la Guía para el diseño de indicadores estratégicos de la SHCP, ya que se refieren a los servicios entregados por el SAT respecto a la recaudación de los grandes contribuyentes y se vinculan con el objetivo de nivel Propósito, que consiste en que los contribuyentes cuentan con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
Actividad	A1) Atención a contribuyentes. A2) Registro de contribuyentes. B3) Realización de acciones de cobranza. B4) Realización de actos para la defensa del interés fiscal. B5) Realización de actos de fiscalización.	El objetivo de nivel Actividad debe corresponder a las principales actividades mediante las cuales se pueden producir los componentes del programa.  Los objetivos A1 y A2 corresponden a las principales acciones mediante las cuales se movilizan los insumos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.  En cuanto a los objetivos B3, B4 y B5 cuentan con los elementos necesarios para producir el objetivo de nivel de Componente, ya que las actividades establecidas contribuyen a motivar el cumplimiento de los deberes con el fisco.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2017.

Con la evaluación de la lógica vertical, se determinó que es adecuada, ya que permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, y que el objetivo de Fin definido permite valorar la contribución del programa en el avance en la solución del problema, relativo al bajo crecimiento real de los ingresos tributarios, definido en el árbol del problema, ya que el objetivo se refiere a contar con un sistema hacendario que produzca más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

Respecto del análisis de la lógica horizontal, se verificó que se incluyeron 15 indicadores en la MIR, de los cuales 2 (13.3%) fueron de resultados, y se ubicaron en los objetivos de nivel Fin y Propósito; seis (40.0%), de servicios, a fin de medir los objetivos de Componente, y 7 (46.7%), de gestión, vinculadas con el nivel de Actividad.

A continuación, se presenta el análisis de los indicadores en relación con el objetivo propuesto en cada nivel, mismos que fueron revisados *in situ* en la Administración Central de Recursos Financieros del SAT, mediante la operación del Portal Aplicativo de la Secretaría y Crédito Público (PASH).

INDICADOR DE FIN

Objetivo	Denominación	Definición	Método de cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante la recaudación de las contribuciones federales	Ingresos tributarios	Mide la proporción de los ingresos tributarios del Gobierno Federal respecto al PIB	(Ingresos tributarios del Gobierno Federal/Producto Interno Bruto)*100	Estratégico - Eficacia - Anual

Con la revisión del indicador de nivel Fin, se verificó que la denominación es congruente con la definición, y el método de cálculo sobre los ingresos tributarios del Gobierno Federal respecto del Producto Interno Bruto contribuye a contar con un sistema hacendario que produzca más recursos y fomente la formalidad. Sin embargo, no se especificó de qué manera atiende lo simple y progresivo establecido en el objetivo de planeación de mediano plazo, por lo que, mediante oficio núm. 300-05-00-00-2018-062 del 20 de abril de 2018, el Servicio de Administración Tributaria señaló que “la conceptualización, el avance y todo lo relacionado con el mismo es competencia de la Unidad de Evaluación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debido a que éste forma parte del programa sectorial ‘Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018’ y es responsabilidad de la misma SHCP”.

El SAT acreditó que al ser un indicador de nivel Fin, es responsabilidad de la SHCP, como coordinadora de sector, explicar de qué manera el indicador mide los aspectos simple y progresivo del sistema hacendario.<sup>6/</sup>

<sup>6/</sup> La respuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se presenta en el resultado núm. 6 del informe de la auditoría núm. 38-GB “Diseño de la Política de Ingresos”.

## INDICADOR DE PROPÓSITO

Objetivo	Denominación	Definición	Método de cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
Los contribuyentes cuentan con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.	Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT.	Mide la variación de los ingresos tributarios netos administrados por el SAT con respecto al periodo anterior.	$((\text{Ingresos tributarios administrados por el SAT reales recaudados en el año actual} / \text{Ingresos tributarios administrados por el SAT reales recaudados en el año anterior}) - 1) * 100$ .	Estratégico - Eficacia - Anual

En cuanto al indicador de nivel Propósito, su denominación se corresponde con la definición, y el método de cálculo permite obtener la variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT; con lo cual se da seguimiento al logro del objetivo de manera proporcional respecto de la variación real de los recursos administrados por el órgano, considerando que la eficiencia en sus procesos repercute en una mayor atención de los contribuyentes en sus obligaciones fiscales.

## INDICADORES DE COMPONENTE

Objetivo	Denominación	Definición	Método de cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
Trámites fáciles generados	Percepción de calidad y servicios en el SAT.	Percepción de la simplificación de trámites mediante encuestas trimestrales realizadas de los contribuyentes.	$(\text{Sumatoria de calificación de la percepción de calidad y servicios en el SAT} / \text{Número de encuestas aplicadas}) * 100$	Gestión - Calidad - Cuatrimestral
Verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizada	Porcentaje de eficacia de la fiscalización de grandes contribuyentes.	Mide la proporción entre las revisiones mayores a 100 mil pesos, en relación con las revisiones terminadas con observaciones.	$(\text{Revisiones profundas terminadas con cobros mayores a 100 mil pesos} / \text{Revisiones Profundas terminadas con observaciones}) * 100$	Gestión - Eficacia - Trimestral
Verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizada	Promedio de recaudación secundaria por acto de fiscalización de métodos sustantivos otros contribuyentes.	Señala la relación entre la recaudación secundaria de métodos profundos a grandes contribuyentes, y el número de actos de fiscalización de métodos profundos terminados por autocorrección.	$(\text{Recaudación secundaria obtenida del antecedente de la revisión por actos de fiscalización de métodos profundos a grandes contribuyentes (millones de pesos)} / \text{Número de actos de fiscalización de métodos profundos terminados por autocorrección a grandes contribuyentes})$	Gestión - Eficacia - Trimestral

Objetivo	Denominación	Definición	Método de cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
Trámites fáciles generados	Percepción de los contribuyentes respecto de la simplificación de trámites.	Mide la calidad de los trámites mediante la suma de las calificaciones respecto de las encuestas aplicadas.	Suma de calificaciones de la encuesta/ Número de encuestas aplicadas X 100	Gestión - Calidad - Cuatrimestral
Verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizada	Promedio de recaudación secundaria por actos de fiscalización de métodos profundos a grandes contribuyentes.	Promedio de recaudación secundaria obtenida por acto de fiscalización a personas físicas y morales que fueron sujetos a actos de fiscalización por parte de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal.	(Recaudación secundaria obtenida del antecedente de la revisión por actos de fiscalización de métodos profundos a grandes contribuyentes (millones de pesos)/Número de actos de fiscalización de métodos profundos terminados por autocorrección a grandes contribuyentes)	Gestión - Eficacia - Trimestral
Verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizada	Porcentaje de eficacia de la fiscalización otros contribuyentes.	Mide el porcentaje de las revisiones terminadas de métodos sustantivos en relación con las revisiones terminadas.	(Revisiones terminadas de métodos sustantivos con cifras recaudadas iguales o superiores a 50 mil pesos/ Revisiones terminadas de métodos sustantivos) X 100	Gestión - Eficacia - Trimestral

El primer indicador de componente denominado “Percepción de calidad y servicios en el SAT” guarda correspondencia con su definición, y el método de cálculo permite obtener un dato numérico que represente la percepción de los causantes respecto de la calidad y servicios; asimismo, los datos que se obtienen permiten valorar en qué grado contribuye al objetivo, toda vez que la opinión del cliente o usuario obtenida mediante encuestas constituye una herramienta factible para retroalimentar los mecanismos orientados a que los contribuyentes cumplan sus deberes con el fisco.

Las denominaciones de los cuatro indicadores relacionados con el objetivo de componente “verificación del correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales realizada” se corresponden con sus definiciones, y los métodos de cálculo son correctos para lo que se pretende medir, de tal manera que son suficientes para evaluar en qué grado contribuyen al correcto cumplimiento de esas obligaciones; respecto del indicador “Percepción de los contribuyentes respecto de la simplificación de trámites”, relacionado con el objetivo “trámites fáciles generados”, se determinó que se corresponde con su definición y el método de cálculo, ya que las calificaciones obtenidas mediante la aplicación de encuestas permiten medir la percepción de los causantes respecto de la simplificación de trámites.

## INDICADORES DE ACTIVIDAD

Objetivo	Denominación	Definición	Método de cálculo	Tipo de dimensión-Frecuencia
Registro de contribuyentes	Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto al año anterior	Variación porcentual de contribuyentes activos y potenciales respecto a los detectados a diciembre del año anterior.	(Incremento general de contribuyentes activos y potenciales al periodo vs a diciembre del año anterior/ Total de contribuyentes activos y potenciales a diciembre del año anterior) * 100	Gestión-Eficacia-Trimestral
Atención a contribuyentes	Tiempo de espera	Percepción de la calidad y los servicios en el SAT, mediante el tiempo de espera de los contribuyentes.	Promedio de espera de los turnos entregados con cita	Gestión-Calidad-Cuatrimstral
Realización de actos para la defensa del interés fiscal	Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT	Mide el número de sentencias definitivas favorables al interés fiscal.	(Sentencias definitivas favorables al SAT/ Sentencias definitivas notificadas) * 100	Gestión-Eficacia-Trimestral
Realización de acciones de cobranza	Avance en meta de recuperación	Mide el porcentaje de cumplimiento de la meta de recuperación.	(Recuperación acumulada al mes de evaluación/Meta de recuperación anual) * 100	Gestión-Eficacia-Trimestral
Realización de actos de fiscalización	Porcentaje de efectividad en métodos sustantivos otros contribuyentes	Refiere el número de revisiones terminadas de métodos sustantivos con observaciones, en relación con el total de revisiones terminadas de métodos sustantivos.	((Revisiones terminadas de métodos sustantivos con observaciones/Total de revisiones terminadas de métodos sustantivos) * 100	Gestión-Eficacia-Mensual
Realización de actos de fiscalización	Porcentaje de efectividad en actos de fiscalización profundos a Grandes Contribuyentes	Refiere el número de revisiones terminadas de métodos profundos con observaciones, en relación con el total de revisiones de métodos profundos.	(Revisiones terminadas de métodos profundos con observaciones/Total de revisiones terminadas de métodos profundos) * 100	Gestión-Eficacia-Trimestral
Realización de actos para la defensa del interés fiscal	Juicios ganados por el Servicio de Administración Tributaria a grandes contribuyentes en sentencias definitivas	Refiere el número de juicios ganados, en relación con el número de juicios concluidos.	Número de juicios ganados/Número de juicios concluidos* 100	Gestión-Eficacia-Trimestral

El indicador “Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto al año anterior” guarda correspondencia con su definición, y su método de cálculo es adecuado para evaluar en qué medida se atiende el objetivo del Registro Federal de Contribuyentes, ya que permite observar su incremento en términos porcentuales.

El indicador denominado “Tiempo de espera” se relaciona con su definición y con su método de cálculo, ya que se integra el promedio de espera del usuario para su atención y mide la atención del contribuyente.

El indicador “Avance en meta de recuperación” se vincula con su definición y el método de cálculo es adecuado para determinar el grado de cumplimiento de las metas de recuperación y así evaluar la cobranza.

Los dos indicadores, relacionados con el objetivo de actos para la defensa del interés fiscal, guardan correspondencia entre el nombre y la definición, además los métodos de cálculo son adecuados para establecer en qué medida contribuyen al objetivo de actos de defensa.

Asimismo, los dos indicadores relacionados con el objetivo en materia de actos de fiscalización tienen correspondencia entre el nombre y la definición; además, los métodos de cálculo son adecuados para establecer en qué medida contribuyen al objetivo de la ejecución de esos actos.

En conclusión, con el análisis de la MIR del Programa presupuestario E026, se constató que se encuentra clasificado en la modalidad “E”, correspondiente a la denominación “prestación de servicios públicos”, de conformidad con las actividades que desempeña el SAT mediante la operación del programa.

Respecto del problema público, se verificó que el SAT contó con un “árbol del problema”, el que se definió como el deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales y se debió a un padrón de contribuyentes desactualizado.

En cuanto al diseño de la MIR, en función del análisis de su lógica horizontal y vertical, se determinó que cumple con la Metodología de Marco Lógico, por lo que se puede medir el desempeño del programa, así como su contribución al cumplimiento de los objetivos nacionales de mantener la estabilidad macroeconómica del país y fortalecer los ingresos del sector público, y se encuentra vinculado con el objetivo de contar con un sistema hacendario que produzca más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad.

#### **8. Control interno institucional del Servicio de Administración Tributaria**

Con la evaluación de los 49 elementos de control asociados con las normas generales de control interno, se comprobó que, en 2017, el SAT acreditó la totalidad de los elementos de control revisados, lo que implicó que se cumpliera en 100.0% la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII), relacionado con el programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”.

En el proceso de actualización y ampliación del padrón de contribuyentes, el SAT proporcionó un grado de seguridad razonable en la consecución de los objetivos del órgano desconcentrado, debido a que la autoridad tributaria atendió las cinco normas generales de control interno.

De manera particular, en la norma primera, Ambiente de Control, la autoridad tributaria implementó la totalidad de los 12 elementos revisados, relacionados con el Código de Ética y Código de Conducta de la institución, así como su difusión; la capacitación continua para la



promoción de la integridad y prevención de la corrupción; los mecanismos implementados para informar sobre hechos contrarios de integridad; la supervisión continua en materia de integridad; la vigilancia para el cumplimiento del objetivo del Pp; la estructura organizacional; la competencia profesional; la selección, contratación y capacitación del personal; las políticas de operación orientadas a los procesos del Pp, y la aplicación y difusión de las encuestas de clima organizacional.

En la norma segunda, Administración de Riesgos, se acreditaron los 7 elementos evaluados, orientados a la definición de las metas y objetivos institucionales; la determinación de indicadores de desempeño para evaluar los objetivos; la identificación de riesgos en el control interno, y la realización de un programa de trabajo para su atención; la identificación y análisis de riesgos en materia de corrupción en cuanto a recursos públicos asociados al Pp; los mecanismos de control anticorrupción y el análisis de los cambios internos y externos de impacto en el control interno institucional.

Respecto de la norma tercera, Actividades de Control, la dependencia registró el cumplimiento de los 16 elementos analizados, relacionados con el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); la definición de actividades para cumplir con las metas del Pp; el funcionamiento de los comités institucionales; la atención de las recomendaciones y acuerdos de esos cuerpos colegiados; los procedimientos y mecanismos diseñados para dar respuesta a los riesgos asociados al cumplimiento de los objetivos del Pp; la autorización de las actividades correspondientes al Pp; el uso de TIC en actividades de control para dar respuesta y reducir los riesgos, así como su evaluación; los mecanismos de seguridad y acceso a los sistemas de información; la implementación de controles operativos; los mecanismos de documentación y de operación de las actividades del Pp; la protección y seguridad de los bienes que tienen relación con la operación el programa; el cumplimiento de políticas y disposiciones establecidas para la estrategia digital, y el funcionamiento de comités institucionales y del Comité de Control y Desempeño Institucional, y el seguimiento de éstos a los temas relevantes.

En cuanto a la norma cuarta, Información y Comunicación, el SAT acreditó los 7 elementos revisados, vinculados a los mecanismos de comunicación e información para el cumplimiento de objetivos y metas del Pp; la utilización de un sistema de información contable y programático ágil y sencillo; las medidas de control de la información; el seguimiento de los acuerdos institucionales por medio de los comités; los mecanismos para el registro, análisis, atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias; los controles implementados para asegurar la confiabilidad de la información, y el uso de un sistema de información integral.

En la norma quinta, Supervisión y Mejora Continua, se cumplieron los 7 elementos de control evaluados, los cuales se asociaron a las autoevaluaciones al diseño y eficacia operativa del control interno; la supervisión permanente y mejora continua de las operaciones de control interno y del Pp; las actividades de fiscalización realizadas al Pp; la evaluación periódica del SCII; la identificación de las debilidades en el SCII, así como la causas raíz de dichas debilidades, y las acciones correctivas y preventivas implementadas al respecto.

En conclusión, se comprobó que, en 2017, el SAT acreditó la totalidad de los elementos de control revisados, lo que implicó que se cumpliera en 100.0% la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII), relacionado con el programa presupuestario E026 “Recaudación de las contribuciones federales”.

#### **9. Rendición de cuentas**

Con la auditoría se comprobó que, en la Cuenta Pública 2017, el SAT rindió cuentas sobre su mandato, el cual fue consignado en la Estrategia Programática del PEF 2017, y se orientó a fortalecer los ingresos tributarios mediante la atención de las obligaciones fiscales de los contribuyentes y el cumplimiento voluntario de éstos. En el análisis comparativo de las doctrinas jurídica, programática y presupuestal, y los objetivos de la reforma hacendaria, se identificó una congruencia entre éstas y la información establecida en el PEF 2017 y su rendición de cuentas en la Cuenta Pública 2017.

En cuanto a la información presentada en ese documento de rendición de cuentas, el órgano reportó el ejercicio de 10,468,542.6 miles de pesos, monto superior en 2,204,959.1 (26.7%) miles de pesos respecto de lo aprobado en el PEF 2017. Se identificó que esta situación obedeció a ampliaciones asociadas con servicios personales, gastos operativos, servicios generales, e inversión física, por tratarse de insumos mediante los cuales estuvo en la posibilidad de implementar las actividades necesarias para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, por medio de mecanismos más accesibles en atención de trámites y servicios, y fortaleciendo los actos de fiscalización, lo que repercutió, finalmente, en una mayor recaudación.

#### **10. Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Se comprobó que, en 2017, el SAT, en conjunto con la SHCP, realizó reuniones informativas y explicativas sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que se tiene identificada la vinculación a los ODS núms. 8 (alcanzar la meta recaudatoria de ingresos tributarios) y 17 (fortalecimiento de las relaciones bilaterales para fomentar el comercio exterior) en los que el órgano desconcentrado cuenta con elementos derivados de procesos (padrón de contribuyentes, servicios al contribuyente, actos de fiscalización, juicios fiscales, y devoluciones, compensaciones y estímulos fiscales) que realiza la autoridad fiscal para recaudar los ingresos tributarios con lo que contribuye en el cumplimiento de dichos objetivos.

#### **Consecuencias Sociales**

En 2017, los 8,953,401 movimientos de actualización, así como los 8,096,413 de nuevos contribuyentes incorporados, permitieron al SAT incrementar a 64,672,335 el padrón de contribuyentes activos, por lo que la actualización y ampliación del padrón facilitó el incremento de la recaudación, ya que los ingresos recaudados en ese año fueron de 2,855,056.9 millones de pesos y los ingresos tributarios respecto del PIB se incrementaron en 3.0 puntos porcentuales a partir de la implementación de la Reforma Hacendaria, al pasar de

10.1% en 2013 a 13.1% en 2017, con lo que se contribuyó en la atención del problema público relacionado con el deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para financiar el gasto público, ocasionado por un padrón de causantes desactualizado, lo que coadyuvó al fortalecimiento de los ingresos tributarios, en beneficio de los 123.5 millones de habitantes del país.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 18 de junio de 2018, 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 alcance y el objetivo de fiscalizar que la ampliación y actualización del padrón de contribuyentes contribuyó a incrementar la recaudación, con base en los registros internos del órgano desconcentrado. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el árbol del problema del Pp E026 “Recaudación de las contribuciones federales”, se indica que el problema público por atender radica en el deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para financiar el gasto público, precisando que una de las causas se refiere a un padrón de contribuyentes desactualizado.

Para atender la problemática, en 2017, el SAT operó el Pp E026, cuyo objetivo de nivel de Fin consistió en contribuir a contar con un sistema hacendario que produzca más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante la recaudación de las contribuciones federales, para lo cual se aprobaron recursos por 8,263,583.5 miles de pesos.

Los resultados de la revisión evidenciaron que, en el ejercicio fiscal 2017, el padrón de contribuyentes ascendió a 64,672,335 registros activos, lo que representó un incremento del 13.9% (7,877,695 causantes) respecto de los 56,794,640 individuos activos en 2016.

En cuanto a la incorporación de nuevos causantes para ampliar la base tributaria del país, el órgano desconcentrado estimó ingresar a 4,894,245 personas y superó esa meta en 65.4% al registrar a 8,096,413 individuos en el RFC, derivado de los criterios para ampliar el padrón de contribuyentes que obedecieron a las disposiciones de la Reforma Hacendaria, los cuales consistieron en la facilidad del proceso de inscripción al RFC con la CURP por internet, la coordinación del SAT con las instituciones del sistema financiero y la emisión de comprobantes fiscales digitales; así como a la implementación de los programas Operativo Anual del Régimen de Incorporación Fiscal y Crezcamos Juntos Afíliate, lo que le permitió recaudar 36,998.5 millones de pesos, que significaron un ingreso de 4.6 miles de pesos por nuevo contribuyente.

Se verificó que, en 2017, el SAT registró un total de 8,953,401 movimientos de actualización, derivado de 8,379,961 altas y 573,440 bajas. Respecto de las 8,379,961 altas, el 3.4% (283,548) se originó por causantes que reanudaron alguna actividad económica y el 96.6% (8,096,413), por inscripciones de nuevos contribuyentes. En cuanto a las 573,440 bajas, el

82.7% (474,026) se derivó de suspensiones de actividades en el sector económico o defunciones, y el 17.3% (99,414), de cancelaciones por duplicidad de contribuyentes o la fusión entre dos o más de éstos.

Se constató que, derivado de la Reforma Hacendaria, el SAT implementó el Régimen de Incorporación Fiscal, mediante el cual incluyó, en 2017, a ese modelo de tributación a 267,092 personas; asimismo, empleó el programa “Crecamos Juntos Afiliate”, con el que ingresaron 2,257 individuos, en ese año, en atención a la promoción de la formalidad establecida en dicha reforma.

El SAT estableció el indicador “Costo de la recaudación”, en el cual se obtuvo un resultado de 0.48 pesos por cada 100.0 pesos recaudados, con lo que superó en 0.01 pesos la meta propuesta, la cual fue de 0.49 pesos, y que representó el 50.5% de los 0.95 pesos que se requerían en 2007. Además, el ente fiscalizado reportó el ejercicio de 10,468,542.6 miles de pesos, monto superior en 2,204,959.1 (26.7%) miles de pesos respecto de lo aprobado en el PEF 2017.

Asimismo, se verificó que el SAT estableció siete estrategias para incrementar los ingresos tributarios que los habitantes rindieron al Estado mexicano en 2017, lo que le permitió obtener 2,855,056.9 millones de pesos en impuestos, monto superior en 5.1% (139,058.9 millones de pesos) a los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016 y en 4.2% a los 2,739,366.8 millones de pesos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal sujeto a revisión.

En el periodo 2010-2017, la recaudación tributaria del país reportó una tasa media de crecimiento anual de 11.7%, al pasar de 1,314,282.0 millones de pesos recaudados en 2010 a 2,855,056.9 millones de pesos en 2017, con lo que los ingresos tributarios respecto del PIB pasaron de 9.8% en 2010, 10.1% en 2013, y 13.1% en 2017, lo que significó un incremento de 3.3 puntos porcentuales de 2010 a 2017, de los cuales, 3.0 se obtuvieron a partir de la implementación de la Reforma Hacendaria, lo que permitió incrementar la recaudación tributaria y continuar con el fortalecimiento de los ingresos del sector público.

Se verificó que el SAT cumplió con el propósito de incentivar y verificar las obligaciones fiscales de los contribuyentes mediante el desarrollo de 44,136,305 actos de vigilancia, con lo que recaudó 19,713.9 millones de pesos, con lo que coadyuvó en la atención del problema público referente al deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales de los causantes para financiar el gasto público, debido a un padrón de contribuyentes desactualizado.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, con la revisión de los registros de los procesos de ampliación y actualización del padrón de contribuyentes, se verificó que, en 2017, el SAT mantuvo actualizado dicho padrón mediante 8,953,401 movimientos de actualización, como resultado de 8,379,961 altas y 573,440 bajas. Respecto de las 8,379,961 altas, el 96.6% se correspondió con la incorporación de 8,096,413 nuevos contribuyentes, que le permitieron recaudar 36,998.5 millones de pesos, que representaron el 1.3% del total de ingresos recaudados en 2017, por un monto de 2,855,056.9 millones de pesos, cifra superior

en 5.1% (139,058.9 millones de pesos) a los 2,715,998.0 millones de pesos obtenidos en 2016 y en 4.2% a los 2,739,366.8 millones de pesos establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación 2017, con lo que la autoridad tributaria coadyuvó a disponer de un sistema hacendario que produjera más recursos para incrementar la capacidad financiera del Estado. Al cierre de 2017, el padrón de contribuyentes ascendió a 64,672,335 registros activos, lo que representó un incremento del 13.9% (7,877,695 causantes) respecto de los 56,794,640 individuos activos en 2016. Asimismo, se constató que los ingresos tributarios respecto del PIB pasaron de 10.1% en 2013 a 13.1% en 2017, lo que significó un incremento de 3.0 puntos porcentuales a partir de la implementación de la Reforma Hacendaria, lo cual ha permitido contribuir en la atención del problema público relacionado con el deficiente cumplimiento de las obligaciones fiscales para financiar el gasto público, específicamente a la atención de la causa relacionada con un padrón de contribuyentes desactualizado.

No obstante que, en 2017, la recaudación de los ingresos tributarios representó el 13.1% del Producto Interno Bruto (PIB), proporción inferior en 5.9 puntos porcentuales al promedio de 19.0% del PIB en Latinoamérica y en 11.9 puntos porcentuales al de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que fue del 25.0% del PIB para ese año, el Estado mexicano deberá implementar mecanismos que le permitan reforzar su capacidad fiscal, a efecto de incrementar los ingresos tributarios, en cumplimiento de la Reforma Hacendaria.

Con la auditoría realizada, se determinó que la autoridad tributaria cumplió con los objetivos y metas asociados con la ampliación y actualización del padrón de causantes en 2017, con lo que contribuyó a incrementar la recaudación de los ingresos tributarios para continuar con el fortalecimiento de los recursos del sector público.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

***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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar los resultados obtenidos por el SAT en la actualización y ampliación del padrón de contribuyentes en 2017, a fin de comprobar si coadyuvó a incrementar los ingresos tributarios.
2. Contrastar el número de personas en el Registro Federal de Contribuyentes y el monto de la recaudación obtenida por el SAT, a efecto de determinar su evolución en el periodo 2008-2017.
3. Verificar si las gestiones realizadas por el SAT, en 2017, permitieron atender el objetivo establecido en la Reforma Hacendaria, referente a "promover la formalidad", mediante un régimen especial para facilitar su ingreso.
4. Corroborar si las gestiones realizadas por el SAT, en 2017, permitieron atender el objetivo establecido en la Reforma Hacendaria, referente a "facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales".
5. Comprobar si las gestiones realizadas por el SAT, en 2017, permitieron atender el objetivo establecido en la Reforma Hacendaria, referente a "aumentar la capacidad financiera del Estado".
6. Determinar el costo-beneficio de la recaudación de las contribuciones federales respecto de sus costos operativos, en el periodo 2007-2017.
7. Determinar si, en 2017, el diseño de la MIR del Pp E026 se ajustó a las disposiciones normativas del SED.
8. Revisar que, en 2017, las normas generales del Sistema de Control Interno Institucional implementadas por el SAT le permitieron disponer de una seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos y metas.
9. Comparar la congruencia y fiabilidad de la información consignada por el SAT en los documentos de rendición de cuentas del ejercicio fiscal 2017, referente a los objetivos y metas establecidos en el Pp E026.
10. Evaluar la coordinación entre el SAT y la SHCP en la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2017.

### *Áreas Revisadas*

Las administraciones generales de Servicios al Contribuyente, de Recaudación, de Planeación, de Recursos y Servicios, y de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.