

Evolución de la actividad recaudatoria 2013 y Programas y presupuesto 2014

I. Introducción

El último párrafo del artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT) establece lo siguiente:

*“Durante los primeros cuarenta y cinco días de cada año, el Presidente del Servicio de Administración Tributaria enviará al Congreso de la Unión, y en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, una **exposición sobre los programas a ejecutar por el órgano, la información relacionada con el presupuesto correspondiente a dicho ejercicio y la información sobre la actividad recaudatoria correspondiente al ejercicio inmediato anterior, en el contexto de la situación económica nacional.**”*

A fin de dar cumplimiento con lo establecido en dicho precepto, a continuación se describe la evolución de la actividad recaudatoria observada en 2013 y se presenta una breve exposición de los principales programas que desarrollará el SAT y el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2014 que ejercerá dicho órgano.

II. Evolución de los Ingresos del Gobierno Federal durante 2013.

De acuerdo con la información preliminar disponible¹, durante el ejercicio fiscal de 2013 los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron un total de 2 billones 703 mil 195 millones de pesos, monto 6.2 por ciento superior en términos reales al obtenido en 2012.

- Los ingresos petroleros del Gobierno Federal² ascendieron a 778 mil 732 millones de pesos, lo que implicó un incremento real de 4.1 por ciento. La variación se explica por la combinación de los siguientes factores:
- Mayor precio del gas natural en dólares (31.4 por ciento).
 - Menor precio de la mezcla mexicana de petróleo en los mercados internacionales en 3.6 por ciento (98.9 dólares por barril, dpb, en promedio en 2013 contra 102.6 dpb promedio en el 2012).
 - Menor plataforma de producción de crudo (0.8 por ciento) con respecto al mismo periodo del año anterior.

¹ La información definitiva estará disponible hasta la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2013.

² Los ingresos petroleros se conforman con los derechos a cargo de Pemex, el impuesto a los rendimientos petroleros y el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a las gasolinas y diesel.

- La apreciación de la paridad cambiaria en 7.2 por ciento (12.8 pesos por dólar en promedio en 2013 contra 13.2 pesos por dólar en promedio en 2012).
 - El precio promedio de venta al público de las gasolinas y el diesel fue menor al precio productor de Pemex, lo que implicó que la tasa de este impuesto fuera negativa, propiciando un traslado de recursos hacia el consumidor final de 105 mil 288 millones de pesos al cierre de 2013.
- Los ingresos tributarios no petroleros registraron un incremento real de 4.4 por ciento³, principalmente por las siguientes causas:
- El sistema renta (ISR-IETU-IDE) aumentó 13.4 por ciento real. La evolución favorable se explica por los pagos definitivos del año anterior, el efecto favorable del programa de regularización de adeudos fiscales 2013 “Ponte al Corriente”, los ingresos derivados de la enajenación del Grupo Modelo, efecto del “Buen Fin” y menos compensaciones aplicadas a estos impuestos⁴.
 - El IEPS aumentó 3.8 por ciento real principalmente por una mayor recaudación en bebidas alcohólicas, cervezas, juegos y sorteos y el impuesto a telecomunicaciones.
 - La recaudación del IVA se contrajo en 7.5 por ciento real, principalmente por el aumento en las compensaciones aplicadas al impuesto⁵.
 - En general, en los últimos meses del año se registraron ingresos adicionales por el adelanto de operaciones ante la entrada en vigor de los cambios al marco tributario a partir de 2014.
- Por su parte, los ingresos no tributarios no petroleros del Gobierno Federal mostraron un incremento real de 25.6 por ciento debido a los mayores productos y aprovechamientos registrados al cierre de 2013, respecto al año anterior.

Con respecto al programa de la LIF 2013, los ingresos del Gobierno Federal fueron superiores en 204 mil 548 millones de pesos. Esta diferencia fue resultado de los siguientes factores.

- Los ingresos petroleros del Gobierno Federal fueron superiores en 14 mil 165 millones de pesos debido a que:
- El traslado de recursos al consumidor por concepto de IEPS sobre gasolinas y diesel fue superior en 56 mil 393 millones de pesos a lo previsto originalmente.
 - La apreciación del tipo de cambio en promedio durante 2013 fue mayor a la esperada en 12.0 centavos de dólar (1.0 por ciento).
 - La menor plataforma de producción respecto a lo esperado (23.8 miles de barriles diarios).

³ A partir de 2013 las compensaciones por saldos a favor de impuestos se aplican sobre el impuesto que las generó, hasta 2012 prácticamente la totalidad de las compensaciones se aplicaban en el Impuesto Sobre la Renta. Este cambio metodológico implica que las cifras de 2012 y 2013 no sean comparables de forma desagregada, es decir, por impuesto.

⁴ Ajustado por compensaciones, el sistema renta creció sólo 6.8% real.

⁵ Ajustando el por el cambio metodológico en la aplicación de las compensaciones, el IVA creció 2.7% real.

- El precio de exportación del petróleo crudo mexicano fue mayor al programado en 12.1 dólares por barril.
- Los ingresos tributarios estuvieron 1.0 por ciento arriba de lo esperado originalmente, con una diferencia de 16 mil 266 millones de pesos debido a:
 - Mayor recaudación del IEPS por 1 mil 95 millones, principalmente en los impuestos a telecomunicaciones, bebidas alcohólicas y cerveza.
 - Mayor recaudación en el sistema renta (ISR-IETU-IDE) por 79 mil 881 millones de pesos, debido a pagos definitivos de las empresas mayores a los previstos, al efecto favorable del programa de regularización de adeudos fiscales 2013 “Ponte al Corriente”, a la enajenación del Grupo Modelo y al efecto del “Buen Fin”.⁶
 - Menor recaudación del IVA en 65 mil 823 millones de pesos, debido a la evolución del consumo.⁷
 - En los últimos meses del año se registraron ingresos adicionales por el adelanto de operaciones ante la entrada en vigor de los cambios al marco tributario a partir de 2014.
- Mayores ingresos no tributarios por 174 mil 117 millones de pesos, debido a mayores derechos, productos y aprovechamientos.

III. Programas a ejecutar y presupuesto del SAT en 2014

El SAT tiene como misión recaudar los recursos tributarios y aduaneros que la Ley prevé, dotando al contribuyente de las herramientas necesarias que faciliten el cumplimiento voluntario y se trabajará para que en los próximos años se transforme en una institución moderna que se enfoque principalmente en la promoción del cumplimiento voluntario de los contribuyentes a través de procesos simples.

El principal objetivo que se ha planteado la institución es aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior. Lo anterior se pretende lograr a través de: 1) facilitar los procesos y las transacciones que hace el contribuyente ante la institución; 2) generar oportunidades de corrección que faciliten el tránsito de la omisión al pago y 3) incrementar la contundencia en el ejercicio de facultades, especialmente cuando el contribuyente no ha atendido el llamado reiterado de las autoridades a corregir su situación fiscal o aduanera.

Así, durante el ejercicio fiscal 2014, los principales programas y acciones que el SAT realizará se concentran en los siguientes conceptos:

⁶ Si se elimina el efecto del cambio metodológico en el registro de las compensaciones de impuestos mencionado en la sección anterior, la recaudación por el sistema renta sería mayor de la prevista en 24 mil 404 millones de pesos.

⁷ Sin el efecto del cambio en el criterio de compensación de impuestos la diferencia con respecto al programa sería de 4 mil 549 millones de pesos.

Cumplir es fácil

Las acciones que el SAT implemente deberán buscar en todo momento que los contribuyentes y usuarios perciban la facilidad que otorga el SAT para cumplir con sus obligaciones fiscales y aduaneras, misma que se fundamentará en las reformas recientemente aprobadas, en el uso de nuevas herramientas tecnológicas orientadas al autoservicio, así como trámites ágiles y simplificados.

- Se trabajará en facilitar la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes y difundir su uso de manera generalizada.
- Se establecerá el uso generalizado del Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), el cual contendrá información que permitirá de manera gradual, reducir las declaraciones informativas que actualmente los contribuyentes están obligados a presentar y agilizará el intercambio de información entre los contribuyentes y la autoridad fiscal.
- Se promoverá el uso de un único medio de autenticación en los sistemas del SAT que dé acceso de manera sencilla a los principales trámites de los contribuyentes.
- Se incrementarán los puntos y los medios de pago de las contribuciones y se buscará la integración de tecnologías móviles como principales interfaces de comunicación entre el SAT y los contribuyentes (se crearán herramientas como el “buzón tributario” y “Mis cuentas”, ésta última será un sistema fácil que permitirá llevar el control de ingresos y gastos de las personas físicas”) siempre privilegiando la simplificación en los procesos que enfrenta el contribuyente.
- A efecto de facilitar el comercio exterior se trabajará hacia la consolidación de la operación del despacho aduanero en un ambiente 100% digital.
- Generar las condiciones necesarias para la operación adecuada y oportuna del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) que permita una reducción de la informalidad en los próximos años.
- Establecer programas de capacitación y asesoría fiscal a diferentes cámaras y asociaciones del sector empresarial, así como resolver en forma ágil y homogénea las problemáticas de carácter fiscal que enfrenten grupos de contribuyentes, especialmente por los cambios realizados al marco tributario que entraron en vigor en 2014.

Conviene autocorregirse rápidamente

En 2014 se promoverá que el SAT ofrezca herramientas que permitan a los contribuyentes percibir la conveniencia de corregir su situación fiscal rápidamente ante un incumplimiento en cualquier etapa del ciclo de fiscalización.

- Se promoverá la implementación de los acuerdos conclusivos como una herramienta que permita discernir oportunamente diferencias en la apreciación de la norma tributaria y así motivar el pago.
- Se establecerán nuevos mecanismos de determinación de contribuciones omitidas que sean más rápidos y que fomenten un contexto propicio al pago voluntario.
- Se dará mayor información al contribuyente sobre la evolución de las auditorías a las que está sujeto de tal manera que se propicie una mejor y más oportuna toma de decisiones por parte del contribuyente.

- Se trabajará para la implementación de revisiones electrónicas con un enfoque específico a operaciones particulares que fomenten la detección oportuna y la corrección inmediata de los contribuyentes.

Incumplir tiene consecuencias

La efectividad del SAT ante el incumplimiento debe continuar su tendencia ascendente como en años previos. Para ello, una parte relevante del esfuerzo estará enfocado a que los contribuyentes perciban mejor las consecuencias de sus actos u omisiones en perjuicio del fisco federal.

- Se fortalecerá el intercambio de información entre las entidades federativas y el SAT a fin de contar con mayor información del contribuyente.
- Se trabajará en mantener una alianza estratégica con las entidades federativas a fin de ampliar la capacidad fiscalizadora, así como ser más oportunos en los actos de control ante contribuyentes evasores u omisos.
- Se trabajará con otras instituciones encargadas de hacer cumplir obligaciones fiscales y financieras a fin de profundizar la cooperación para la detección de conductas encaminadas a la evasión.
- Se fortalecerán los modelos de riesgo con los que trabaja la institución y se promoverá una integración total en sus procesos.
- Se implementarán nuevos mecanismos de comunicación con los contribuyentes que permitirán reducir los plazos de actuación de la autoridad en concordancia con los cambios tecnológicos que se han dado en las últimas dos décadas.
- Se combatirán esquemas agresivos de evasión como el “Outsourcing” que busca eludir responsabilidades de tipo laboral y fiscal; así como los relacionados con empresas facturadoras de operaciones simuladas y empresas que deducen operaciones simuladas.
- Se fortalecerá la ejecución de los actos de fiscalización en materia de comercio exterior posteriores al despacho integrando líneas de investigación de planeación fiscal.

Presupuesto 2014

Los recursos asignados se distribuirán conforme a las actividades institucionales y programas presupuestarios aprobados, de acuerdo con la siguiente estructura:

Presupuesto 2014
(Importe en pesos)

Capítulo	Denominación	Monto presupuestado (pesos corrientes)		Variación real (%)
		2013	2014	
1000	Servicios personales	11,430,048,295.00	11,555,543,013	-2.8
2000	Materiales y suministros	187,358,681.00	283,958,473	45.7
3000	Servicios generales	1,618,306,322.00	2,280,755,531	35.5
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	28,900,000.00	17,000,000	-43.4
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles	-	51,852,225	-
Total		13,264,613,298	14,189,109,242	2.9

Los principales rubros de gasto se orientan al pago de personal, material y suministros, así como de servicios. En cuanto a la inversión, ésta se ha dirigido al equipamiento para las actividades de recaudación de las contribuciones federales y la infraestructura física y tecnológica para la operación aduanera y de comercio exterior.

El presupuesto para 2014 es 2.9% superior en términos reales al aprobado para el ejercicio fiscal de 2013, el cuál atenderá las necesidades operativas derivadas de la aprobación de la reforma fiscal para el presente año.

Anexo: Estructura Programática 2014

Las acciones se sintetizan en la estructura programática para el ejercicio fiscal 2014 que se integra por tres actividades institucionales y cinco programas presupuestarios:

Actividades institucionales	Programas presupuestarios
001. Función pública y buen gobierno	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
002 Servicios de apoyo administrativo	Actividades de apoyo administrativo
003 Política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad	Control de la operación aduanera
	Recaudación de las contribuciones federales
	Cuotas, apoyos y aportaciones a organismos internacionales.

De las actividades institucionales autorizadas, las identificadas con las claves: 001 “Función pública y buen gobierno” y 002 “Servicios de apoyo administrativo”, son comunes a toda la Administración Pública Federal. La primera corresponde a las funciones del Órgano Interno de Control y la segunda incluye el desarrollo de las actividades adjetivas correspondientes a la administración de los recursos humanos, materiales y financieros del SAT.

La tercera actividad institucional 003 “Política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad”, se conforma por tres programas presupuestarios: el R099 corresponde al gasto de cuotas a organismos internacionales; el E025 identifica el proceso aduanero y de comercio exterior; el E026 identifica las actividades de fiscalización, recaudación y de orientación al público en general, con excepción de las relativas al ámbito aduanero.

Los dos últimos programas resumen el quehacer fundamental del SAT, por lo que, de acuerdo con la normatividad programático-presupuestal de la SHCP, se desarrollaron para estos programas matrices de indicadores bajo la metodología de *Marco Lógico*. La siguiente tabla ejemplifica la metodología que se aplica para establecer los indicadores de la operación aduanera:

Matriz: “Control de la operación aduanera”

Nivel	Objetivo	Indicador
Fin	Fortalecer los ingresos públicos mediante la facilitación del cumplimiento de las obligaciones fiscales a los usuarios de comercio exterior para contribuir a mantener la estabilidad macroeconómica del país	Costo de la recaudación aduanera
Propósito	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas
Componente	Despacho aduanero realizado	Porcentaje de oportunidad en el reconocimiento aduanero
Actividad	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días promedio de inscripción en el padrón de importadores
	Acciones de modernización y simplificación aduanera	Avance en el proceso de modernización aduanera
		Trámites simplificados, mejorados y actualizados autorizados
	Registro de operaciones de comercio exterior	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación