

Evolución de la actividad recaudatoria 2014 y Programas y presupuesto 2015

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 2014 y se presenta una breve exposición de los principales programas que desarrollará el SAT y el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2015 asignado a dicho órgano.

II. Evolución de los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal durante 2014¹.

Durante enero-diciembre de 2014, los ingresos tributarios registraron un crecimiento real anual de 6.1 por ciento y de 8.7 por ciento, una vez que se ajusta por el efecto del programa “Ponte al Corriente” de 2013, cuyo efecto aumenta la base de comparación.

- En el ejercicio fiscal de 2013, por mandato legislativo, el SAT implementó un programa de condonación de adeudos fiscales por única ocasión. Dicho programa se denominó “Ponte al Corriente” y derivado de su aplicación, se captaron recursos adicionales por 38 mil 900 millones de pesos.

¹ En el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Cuarto Trimestre del 2014, publicado por la SHCP, se muestra una explicación detallada de la evolución de los ingresos del Sector Público, es decir, además de los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, también se detallan los ingresos derivados de la actividad petrolera y de los obtenidos por las empresas públicas (Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE).

Al haber sido un programa por única ocasión, los ingresos obtenidos son de carácter extraordinario, es decir, no se vuelven a obtener en los ejercicios fiscales posteriores. Por lo anterior, para efectos de un comparativo de ingresos de 2014 respecto a 2013 (sin ingresos de carácter extraordinario), se tiene que descontar el efecto de “Ponte al Corriente”.

- La recaudación del sistema renta –Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) e Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE)- disminuyó 2.5 por ciento real, lo que refleja la eliminación del IETU e IDE a partir de 2014 y el efecto de “Ponte al Corriente” de 2013, que en su mayoría impactó la recaudación del ISR. Una vez que se ajusta por el efecto de dicho programa, la recaudación del sistema renta tuvo un incremento real anual de 0.4 por ciento, mientras que la recaudación por el ISR creció 7.7 por ciento en términos reales.
- La recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) mostró un incremento anual de 15.2 por ciento real, resultado de la estructura tributaria vigente en 2014, que aumentó la base tributaria del IVA con la homologación de la tasa general en la frontera y la eliminación de la tasa cero a productos no alimenticios como el “chicle” y el alimento de mascotas, entre otras medidas. Adicionalmente, desde 2013 se estableció un programa para verificar la correcta procedencia de las devoluciones, que se extendió a 2014, lo cual impactó positivamente en la recaudación de este impuesto.
- Por su parte, el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) aumentó a una tasa anual de 51.7 por ciento en términos reales, debido a la ampliación de la base del impuesto. A partir de 2014 se estableció el IEPS a bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica, combustibles fósiles y carbono. La recaudación adicional con respecto a la esperada por estos nuevos impuestos, compensó los menores montos observados en Tabacos, Telecomunicaciones y Juegos y Sorteos.

Con respecto a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), la recaudación por impuestos alcanzó un diferencial positivo de 63 mil 335 millones de pesos, el cual se explica principalmente, por la entrada en vigor de la Reforma Hacendaria a partir de enero de 2014, ya que algunas de las medidas introducidas tuvieron resultados mejores a los esperados, derivado de las acciones tomadas por la administración tributaria a lo largo del ejercicio.

- En 2014 el SAT recaudó cerca de 26 mil millones de pesos, como resultado de la publicación de los nombres de 128 mil contribuyentes en las listas de contribuyentes incumplidos, en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación (CFF).
- Se ha facilitado la interacción del contribuyente con la autoridad, con mecanismos novedosos como los acuerdos conclusivos.

- También se han desarrollado herramientas tecnológicas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones fiscales, como el sitio “Mis Cuentas” que registró más de 16 millones de operaciones y le permitió a los contribuyentes emitir gratuitamente alrededor de 7.4 millones de facturas electrónicas.
- Adicionalmente, se generalizó el uso de la factura electrónica, incluyendo conceptos de gasto como salarios y retenciones, lo que brinda mayor seguridad en el manejo de la información, tanto al contribuyente como a sus clientes, así como disminución de costos y optimización de controles internos. En 2014, se emitieron 5 mil 137.5 millones de facturas.

Acciones como éstas contribuyen al mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales y por lo tanto, al mejor desempeño de la recaudación. De hecho, el diferencial positivo de la recaudación tributaria observado en 2014 con respecto a lo previsto en la LIF, superó la pérdida de ingresos petroleros del sector público (incluyendo Gobierno Federal y PEMEX), que ascendió a 52 mil 377 millones de pesos, logrando el cumplimiento de las metas presupuestarias en 2014.

III. Programas a ejecutar y presupuesto del SAT en 2015.

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. Los esfuerzos están encaminados a transformar al SAT en una institución moderna, que se enfoque principalmente en la promoción del cumplimiento voluntario de los contribuyentes a través de procesos simples.

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, en 2015 los programas y acciones del SAT atenderán los objetivos estratégicos siguientes:

Cumplir es fácil

El SAT buscará que los contribuyentes y usuarios perciban la facilidad para cumplir con las obligaciones fiscales y de comercio exterior, soportado en el uso de nuevas herramientas tecnológicas orientadas al autoservicio, así como trámites ágiles y simplificados.

- Se continuarán brindando facilidades para inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), tal es el caso de la inscripción a través de Internet, sin

necesidad de acudir a las oficinas del SAT a presentar documentación probatoria para finalizar el trámite.

- Se agilizará la presentación de las declaraciones informativas y el intercambio de información entre los contribuyentes y la autoridad fiscal, mediante el uso de la factura electrónica. El SAT dispondrá de información, con lo que en un futuro se podrán reducir y simplificar los trámites fiscales que tiene que realizar el contribuyente.
- Se continuará la consolidación de tecnologías como principal fuente de comunicación entre el SAT y los contribuyentes, tales como “Mis cuentas”, “Buzón Tributario” y “Contabilidad en medios electrónicos”. En este sentido, el SAT utilizará la información de forma inteligente, en la medida que los avances tecnológicos lo vayan permitiendo.
- Como parte del programa Crezcamos Juntos, que fue creado para reducir la informalidad, se seguirán generando las condiciones para que los contribuyentes puedan darse de alta en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).
- Se continuará facilitando el comercio exterior, con un menor número de exámenes y un proceso de validación más rápido y transparente entre las aduanas, con la firma del acuerdo de reconocimiento mutuo en materia aduanera entre México y Estados Unidos de América. Asimismo, a través del Sistema de Control de Cuentas de Créditos y Garantías, el SAT controlará y vigilará los saldos de las importaciones temporales no retornados sujetos al beneficio del esquema de certificación y garantías establecidos en los artículos 28-A de la Ley del IVA y el 15-A de la Ley del IEPS, permitiendo al SAT llevar un estado de cuenta por contribuyente de sus créditos y garantías.

Conviene autocorregirse rápidamente

El SAT buscará que el contribuyente pueda corregir su incumplimiento en cualquier etapa del ciclo de fiscalización. Si el contribuyente por alguna razón no cumplió con sus obligaciones fiscales, se le ofrecerán alternativas para autocorregirse.

- Se continuará promoviendo 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 de las obligaciones fiscales.
- Dentro del “Buzón Tributario”, el contribuyente podrá conocer su situación fiscal durante la práctica de facultades de comprobación de la autoridad (en inicio lo correspondiente a las Administraciones Generales de Auditoría Fiscal Federal y de Auditoría de Comercio Exterior), atendiendo a lo establecido en el CFF, relativo a las revisiones electrónicas. Lo anterior permitirá una mejor y más oportuna toma de decisiones por parte del contribuyente.

En materia de comercio exterior, para las empresas certificadas en las modalidades AA² y AAA³, en materia de IVA e IEPS, se otorga el beneficio de autocorrección previo al ejercicio de las facultades de comprobación, otorgando un plazo de 30 y 60 días respectivamente, para que, en términos de las disposiciones legales vigentes, los contribuyentes corrijan su situación fiscal.

Para las mismas modalidades, cuando la autoridad aduanera, previo al ejercicio de las facultades de comprobación, detecte la presunta omisión de contribuciones y aprovechamientos derivados de operaciones de comercio exterior, podrá hacerlas del conocimiento del contribuyente a través de una carta invitación; en caso de que el contribuyente no atienda la carta o no subsane la totalidad de las irregularidades señaladas en el plazo que se le conceda, la autoridad podrá iniciar en cualquier momento, las facultades de comprobación.

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

Incumplir tiene consecuencias

El SAT aumentará entre los contribuyentes la percepción de riesgo por incumplimiento de las obligaciones fiscales y de comercio exterior.

- Se fortalecerá el intercambio de información entre las entidades federativas y el SAT.
- Se reforzarán los vínculos con otras instituciones encargadas de hacer cumplir las obligaciones fiscales y financieras, tal es el caso del fortalecimiento de la coordinación entre el SAT y la Procuraduría General de la República, con la finalidad de analizar conjuntamente los hechos que se denuncian por parte del SAT, para coadyuvar en la aportación de elementos de prueba, que resulten idóneos para el ejercicio de la acción penal.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Departamento del Tesoro de los EE.UU. (Estados Unidos de América), firmaron el “Acuerdo Interinstitucional para Mejorar el Cumplimiento Fiscal Internacional incluyendo con respecto a FATCA⁴”, que entró en vigor el 1 de enero de 2013 y comenzará el intercambio de información en 2015.

² Certificación para empresas que demuestren un compromiso con el fomento de las cadenas de cumplimiento, es decir que 40 por ciento del valor de los insumos adquiridos en territorio nacional se realizaron con proveedores que a la fecha de la presentación de la solicitud cuentan con la opinión positiva vigente del cumplimiento de obligaciones fiscales.

³ Certificación para empresas que, además de su compromiso con las cadenas de cumplimiento (70 por ciento en lugar de 40), atienden a criterios específicos definidos por el SAT.

⁴ Ley Sobre Cumplimiento Fiscal Relativo a Cuentas en el Extranjero, FATCA por sus siglas en inglés.

Ambas partes acordaron mejorar de forma sustancial, los mecanismos de intercambio de información bancaria y financiera para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de sus respectivos contribuyentes. Las instituciones financieras mexicanas deberán reportar las cuentas de personas físicas, ciudadanos y residentes estadounidenses y las estadounidenses, aquellas cuentas de personas físicas residentes en México.

- Resultado de la firma de un Memorando de Entendimiento relativo a la Cooperación entre México y EE. UU., a través de la Unidad de Transparencia Comercial, se facilitará la identificación de organizaciones criminales y se unirán esfuerzos para combatir el comercio ilícito.
- La articulación de alertas e identificación de estrategias fiscales agresivas permitirá conocer, de forma oportuna, casos de contribuyentes que podrían caer en el supuesto de contribuir con una cantidad menor de impuestos por las ganancias efectivamente generadas, debido a la práctica de operaciones fiscales especializadas que permiten la existencia de evasión o elusión al fisco.
- Se fortalecerá la ejecución de los actos de fiscalización en materia de comercio exterior, posteriores al despacho aduanero, integrando líneas de investigación de planeación fiscal.
- El SAT fortalecerá la capacidad de detección, reacción inmediata en actos de control y contundencia cuando existan adeudos fiscales, mediante acciones de cobro coactivo reforzadas dentro del procedimiento administrativo de ejecución a partir de la entrada en vigor de la reforma hacendaria.
- Adicionalmente, el SAT llevará a cabo la reorganización correspondiente para contar con un área de administración para el régimen a los hidrocarburos con personal especializado en auditorías de este sector. Las funciones sustantivas que realizará esta área serán:
 - Recibir de los contratistas la información y documentación relacionada con los costos, gastos e inversiones, deducciones y transacciones con partes relacionadas.
 - Realizar auditorías o visitas a los contratistas para verificar las operaciones y registros contables.
 - Revisión de las obligaciones de la parte fiscal de PEMEX.

Presupuesto 2015

De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal⁵, los recursos presupuestales autorizados al SAT en 2015, se desagregan en el cuadro siguiente:

Presupuesto 2014 y 2015
(Importe en pesos)

Capítulo (Clave con la que se identifica un conjunto homogéneo de bienes y servicios dentro del Clasificador por Objeto del Gasto)	Denominación	Monto presupuestado (pesos corrientes)		Variación real (%)
		2014	2015	
1000	Servicios personales ⁶	11,555,543,013	11,588,908,500	-3.1%
2000	Materiales y suministros ⁷	283,958,473	283,958,500	-3.4%
3000	Servicios generales ⁸	2,280,755,531	2,368,555,500	0.3%
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas ⁹	17,000,000	17,000,000	-3.4%
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles ¹⁰	51,852,225	9,200,000	-82.9%
Total		14,189,109,242	14,267,622,500	-2.9%

Del presupuesto total, el capítulo de Servicios Personales ocupa el 81.2 por ciento. Los capítulos de Materiales y Suministros y Servicios Generales participan con el 18.6 por ciento y sus recursos se orientarán a cubrir la operación regular del SAT, por lo que se destinarán a sufragar erogaciones de servicios, tales como: arrendamiento, vigilancia, limpieza, viáticos, pasajes, etc., así como a la adquisición de material de oficina, combustibles, uniformes y la atención de programas internos de las Administraciones Generales del SAT, como PARTICIPA con Civismo, Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), Encuestas, Programa Paisano y Programa Editorial, por citar algunos.

Los capítulos de Transferencias e Inversión en Bienes muebles, inmuebles e intangibles

⁵ Clasificación de las erogaciones de la Administración Pública Federal, apegado a criterios contables.

⁶ Agrupa las remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

⁷ Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios y para el desempeño de las actividades administrativas.

⁸ Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten con particulares o instituciones del propio sector público, tales como energía eléctrica, telefonía, agua, Internet, etc.; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

⁹ Asignaciones destinadas en forma directa o indirecta a los sectores público, privado y externo, organismos y empresas paraestatales y apoyos como parte de su política económica y social, de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo para el sostenimiento y desempeño de sus actividades.

¹⁰ Agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles requeridos en el desempeño de las actividades de los Organismos Públicos. Incluye los pagos por adjudicación, expropiación e indemnización de bienes muebles e inmuebles a favor del Gobierno.

participan con el 0.2 por ciento, los cuales se destinarán al pago de aportaciones por la inclusión del SAT a diversos organismos internacionales y a la adquisición de equipo para protección civil.

El presupuesto para 2015 es 2.9 por ciento inferior en términos reales al aprobado para el ejercicio fiscal de 2014.

Anexo: Estructura Programática 2015

La estructura programática es la base que sustenta al presupuesto por programas y se integra mediante la agrupación de las actividades de un organismo en función de los objetivos que pretende alcanzar, presentándola en forma de programas y subprogramas. Así, la estructura concertada para el ejercicio fiscal 2015 por el SAT, se integra por tres actividades institucionales y cinco programas presupuestarios:

Actividades institucionales	Programas presupuestarios
001. Función pública y buen gobierno	O001. Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
002 Servicios de apoyo administrativo	M001. Actividades de apoyo administrativo
003 Política de ingresos equitativa y promotora de la competitividad	E025. Control de la operación aduanera
	Eo26. Recaudación de las contribuciones federales
	R099. 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, por lo cual identifica a las Oficialías Mayores o equivalentes del Gobierno Federal.

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 las actividades del 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 sustantivo del SAT, por lo que, de acuerdo con la normatividad programático-presupuestal de la SHCP, se desarrollaron para estos programas Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), que son instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas, resultado de un proceso de planeación, en apego a la Metodología de Marco Lógico (MML) que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos.

Matriz del programa presupuestario E025: "Control de la operación aduanera"

Nivel	Objetivo	Indicador	Meta 2015
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	Ingresos tributarios	*
Propósito	Los usuarios de comercio exterior cumplen con sus obligaciones fiscales	Porcentaje de avance de la recaudación anual de IVA en aduanas	100 Porcentaje
Componente	Despacho aduanero realizado	Oportunidad en el reconocimiento aduanero	87.19 Porcentaje
Actividad	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días hábiles promedio de inscripción en el padrón de importadores	4 Días
	Modernización aduanera	Avance en el proceso de modernización aduanera	100 Porcentaje
	Registro de operaciones de comercio exterior	Tasa de crecimiento de las operaciones de importación y exportación	2.2 Tasa

Matriz del Programa Presupuestario E026 "Recaudación de las contribuciones federales"

Nivel	Objetivo	Indicador	Meta 2015
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	Ingresos tributarios	*
Propósito	Los contribuyentes cuentan con herramientas que facilitan el cumplimiento de sus obligaciones fiscales	Variación real de los ingresos tributarios administrados por el SAT	4.7
Componente	Facilitación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgadas	Percepción de los contribuyentes respecto de la simplificación de trámites	7.77 Calificación
	Motivación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgada	Promedio de recaudación secundaria por acto de fiscalización a otros contribuyentes	943 Miles de pesos
		Porcentaje de eficacia de la fiscalización otros contribuyentes	77.60 Porcentaje
		Promedio de recaudación secundaria por actos de fiscalización a grandes contribuyentes	95 Millones de pesos
		Porcentaje de eficacia de la fiscalización de grandes contribuyentes	67.1 Porcentaje
Actividad	Atención a contribuyentes	Percepción de la calidad y servicios en el SAT	8.39 Calificación
	Registro de contribuyentes	Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto al año anterior	5.93 Tasa
	Realización de acciones de cobranza	Avance en meta de recuperación	100 Porcentaje
	Realización de actos para la defensa del interés fiscal	Juicios ganados por el Servicio de Administración Tributaria a grandes contribuyentes en sentencias definitivas	49.3 Porcentaje
		Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT	57 Porcentaje
Realización de actos de fiscalización	Porcentaje de efectividad en métodos de estrategia recaudatoria otros contribuyentes	95 Porcentaje	
	Porcentaje de efectividad en actos de fiscalización profundos a grandes contribuyentes	82.10 Porcentaje	

*La meta la establece la SHCP debido a que es un indicador del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018.