

Evolución de la actividad recaudatoria 2015 y Programas y presupuesto 2016

I. Introducción

El artículo 14 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en su último párrafo 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.”*

Con el fin de dar cumplimiento con lo establecido en dicho precepto, a continuación se describe la evolución de la actividad recaudatoria observada en 2015 y se presenta una breve exposición de los principales programas que desarrollará el SAT y el presupuesto para el ejercicio fiscal de 2016 asignado a dicho órgano.

II. Ingresos Tributarios del Gobierno Federal durante 2015¹.

Durante 2015, los ingresos tributarios registraron un crecimiento real anual de 27.2 por ciento con respecto al observado en 2014, es el mayor crecimiento observado en por lo menos los últimos 25 años. La evolución favorable del mercado interno y la implementación de la Reforma Hacendaria han permitido compensar la disminución de los ingresos petroleros a consecuencia de la caída del precio internacional del petróleo. Así, los ingresos públicos totales lograron superar la meta establecida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de 2015.

- La recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) creció 21.7 por ciento en términos reales, lo que implicó el mayor aumento al menos desde 1990 (el segundo crecimiento más alto, ocurrió en 1992 cuando se registró un aumento de 16.6 por ciento real). Por otro lado, la recaudación del Sistema Renta (ISR+IETU+IDE) aumentó 23.5 por ciento real².

¹ En el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Cuarto Trimestre del 2015, 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).

² A pesar que el IETU e IDE fueron derogados a partir de 2014, todavía se registran algunos pagos y principalmente devoluciones de estos impuestos, para fines estadísticos y de comparación se sigue mostrando la recaudación del Sistema Renta. Por otro lado, el ISR de contratistas y asignatarios se clasifica como un ingreso petrolero del gobierno federal, por lo que no se incluye en el comparativo de ingresos tributarios, al sumarlo al ISR total, éste crece 22.1% real y el Sistema Renta en 23.9% real, ambos con respecto a 2014.

- La recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) mostró un incremento anual de 3.2 por ciento real con respecto a 2014. La evolución del IVA en 2015 refleja en buena medida el impacto de la agilización de las devoluciones, principalmente en sectores estratégicos: sector primario, industria exportadora e inversionistas en bienes nuevos de activo.
- El Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) creció 208.9% en términos reales con respecto al año previo, lo que se explica principalmente por la mayor recaudación del IEPS de gasolinas y diesel.
- Por su parte, el IEPS distinto de gasolina y diesel aumentó a una tasa anual de 4.9 por ciento en términos reales. Lo anterior se debe principalmente al crecimiento de tabacos y bebidas alcohólicas. Adicionalmente, los alimentos no básicos con alta densidad calórica continuaron creciendo en 2015, al igual que las bebidas saborizadas (13.5 y 13.9 por ciento real, respectivamente).

En 2015 la recaudación por impuestos superó la estimación de la Ley de Ingresos, en 393 mil 212.9 millones de pesos, lo que se explica principalmente por la consolidación en 2015 de la Reforma Hacendaria³ y las acciones tomadas por la administración tributaria a lo largo del ejercicio, como las siguientes:

- Como resultado de las acciones que el SAT ha efectuado para ampliar la base de contribuyentes, a diciembre de 2015, el padrón de contribuyentes estuvo conformado por 51.6 millones de contribuyentes, lo que significó un aumento de 5.3 millones de contribuyentes (11.4%) respecto a diciembre de 2014, lo cual se debió a la incorporación de 92.7 mil contribuyentes Personas Morales, 3.1 millones contribuyentes Personas Físicas y 2.1 millones de contribuyentes asalariados.
- Durante 2015 se continuó con la consolidación del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Al cierre del ejercicio fiscal hay registrados 4.5 millones de contribuyentes en este régimen, los cuales han emitido, desde la creación del régimen, más de 137 millones de facturas.
- Derivado de la consolidación del RIF, el aumento en la base de contribuyentes y otras medidas de administración tributaria, en 2015, se emitieron 5 mil 248.5 millones de facturas, es decir, 182 facturas por segundo.
- En el mismo sentido, como resultado de las facilidades administrativas que está otorgando el SAT para cumplir de forma voluntaria con el pago de impuestos, en 2015, se recibieron cerca de 6.4 millones de declaraciones anuales, 13.4% más que las recibidas el año anterior. Esta cifra es superior en 759.3 mil declaraciones con respecto a las presentadas en 2014.
- Se realizaron esfuerzos por agilizar las devoluciones en los sectores que naturalmente generan devoluciones, reduciendo el promedio de días de pago. Destacan los sectores de: alimentos, en el que la reducción fue de 25 a 19 días, medicinas de 48 a 31 días, agropecuario de 24 a 20 días y el exportador de 29 a 18 días.

³ De acuerdo con la información disponible, el dinamismo de los ingresos tributarios responde, en parte, a medidas con efectos de una sola vez, como la eliminación del régimen de consolidación y las mejoras administrativas en el proceso de retención del ISR a los empleados públicos. Lo anterior implica que una parte de los recursos son de naturaleza no recurrente.

- Resultado del fortalecimiento de las estrategias de cobro de la cartera de créditos, el SAT logró recuperar, en 2015, 28 mil 484.8 millones de pesos, cifra superior en 5.1% real a la obtenida en 2014.
- Para facilitar el comercio exterior, a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana (VUCEM), en 2015, se autorizaron 6.7 millones de trámites, casi 7 veces más que los autorizados en 2014.

Este tipo de acciones contribuyen al mejor cumplimiento de las obligaciones fiscales y por lo tanto, al mejor desempeño de la recaudación. 2015, será un año destacado en la historia tributaria de México por ser el año en que se consolidaron los impuestos como la principal fuente de ingresos, en 2014 39% de los ingresos públicos dependieron de la actividad petrolera, en 2015 sólo el 19.7%.

III. Programas a ejecutar y presupuesto del SAT en 2016.

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 2016 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).
- Se intensificará el uso del “Buzón Tributario”, el cual es un servicio de comunicación en línea, en el que el contribuyente puede interactuar con el SAT para presentar datos, subir documentos, o darse por notificado de avisos que emita la autoridad.
- Se consolidará la “Contabilidad Electrónica”, que es una obligación establecida en ley, de aplicación para algunos contribuyentes, dependiendo del monto de sus ingresos. En esta

herramienta deberán llevar los registros y asientos contables en medios electrónicos, con el objeto de informar de manera mensual a las autoridades fiscales su situación contable a través de la página de internet del SAT.

- Se pondrá en operación el servicio otorgado por terceros (proveedores autorizados) para apoyar a los contribuyentes con sus obligaciones fiscales, como es la recepción y presentación de la declaración anual. Con este esquema los contribuyentes no tendrán que sujetarse necesariamente a la plataforma electrónica del SAT; contarán con medios electrónicos alternos que facilitarán el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, al tiempo que optimizarán el uso de la infraestructura tecnológica del SAT.
- Se pondrá en marcha un nuevo esquema para devolver el IVA automáticamente a los contribuyentes, con base en la confianza de sus operaciones y su cumplimiento ante la autoridad fiscal. La devolución será automática en cinco días, principalmente para pequeñas y medianas empresas.
- Como parte de la simplificación fiscal, para los asalariados será más sencillo presentar su declaración. La información estará prellenada, permitiendo contar con una propuesta de declaración, en la que estarán los ingresos y los gastos deducibles. De ser aprobada por el contribuyente automáticamente tendrá su devolución en cinco días.
- Se establecerán las condiciones técnicas y operativas para hacer uso de la firma electrónica a través de dispositivos móviles. Actualmente sólo se puede utilizar a través de máquinas de escritorio.
- Se reestructurará el portal de trámites y servicios del SAT, ajustándose a dispositivos móviles y será personalizado.
- En materia de comercio exterior, se impulsará el despacho conjunto con Estados Unidos, que es un esquema de cooperación que instrumenta la inspección aduanera de mercancías por parte de autoridades de ese país en territorio mexicano y viceversa. Con estas acciones se agilizará el comercio bilateral, evitando la doble revisión de mercancías y se reducirán los tiempos de exportación e importación.

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.
- El SAT establecerá las condiciones necesarias para la aplicación del esquema temporal que permita la repatriación de recursos mantenidos en el extranjero no reportados en México.

Incumplir tiene consecuencias

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

- Se pondrá en marcha la fiscalización electrónica, con lo que se ampliará la presencia fiscal, disminuirán molestias al contribuyente y se harán revisiones con un menor costo y mayor asertividad.
- Como parte de la Ley Sobre el Cumplimiento Fiscal relativa a Cuentas en el Extranjero, (FATCA por sus siglas en inglés), México recibirá un segundo intercambio de información de nombres de mexicanos con cuentas en Estados Unidos, para su revisión, análisis y acciones posteriores.
- Se reforzarán los vínculos con otras instituciones encargadas de hacer cumplir las obligaciones fiscales y financieras.

Presupuesto 2016

De acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal⁴, los recursos presupuestales autorizados al SAT en 2016, se desagregan en el cuadro siguiente:

Presupuesto 2015 y 2016

(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 (%)
		2015	2016	
1000	Servicios personales ⁵	11,588,908,500	11,294,491,486	-5.4
2000	Materiales y suministros ⁶	283,958,500	233,061,988	-20.3
3000	Servicios generales ⁷	2,368,555,500	2,095,272,875	-14.1
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas ⁸	17,000,000	148,787,349	749.7
5000	Bienes muebles, inmuebles e intangibles ⁹	9,200,000	18,930,890	99.8
Total		14,267,622,500	13,790,544,588	-6.2

Del presupuesto total, el capítulo de Servicios Personales ocupa el 81.9 por ciento. Los capítulos de Materiales y Suministros y Servicios Generales participan con el 16.9 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 el Programa Afíliate, 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 participan con el 1.2 por ciento, los cuales se destinarán al pago de aportaciones por la inclusión del SAT a

⁴Clasificación de las erogaciones de la Administración Pública Federal, apegado a criterios contables.

⁵Agrupar 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.

⁶Agrupar 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.

⁷Asignaciones 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.

⁸Asignaciones 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.

⁹Agrupar 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.

diversos organismos internacionales y a la adquisición de equipo para protección civil.

El presupuesto para 2016 es 6.2 por ciento inferior en términos reales al aprobado para el ejercicio fiscal de 2015.

Anexo: Estructura Programática 2016

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 2016 por el SAT, se integra por tres actividades institucionales y cuatro 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
	E026.- Recaudación de las contribuciones federales

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 Oficinas 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 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 2016
Fin	Contribuir a contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad mediante el control de la operación aduanera	Ingresos tributarios	2,407,716.7 millones de pesos
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	84.96 Porcentaje
Actividad	Registro en el padrón de importadores y exportadores	Días hábiles promedio de inscripción en el padrón de importadores	4 Promedio de días hábiles
	Modernización aduanera	Avance en el proceso de modernización aduanera	100 Porcentaje
	Registro de operaciones de comercio exterior	Porcentaje de avance en las operaciones de comercio exterior	100 porcentaje

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

Nivel	Objetivo	Indicador	Meta 2016
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	2,407,716.7 millones de pesos
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	8.02 Calificación
	Motivación en el cumplimiento de las obligaciones fiscales otorgada	Promedio de recaudación secundaria por acto de fiscalización de métodos sustantivos a otros contribuyentes	1,553.4 Miles de pesos
		Porcentaje de eficacia de la fiscalización otros contribuyentes	75.0 Porcentaje
		Promedio de recaudación secundaria por actos de fiscalización de métodos profundos a grandes contribuyentes	54.6 Millones de pesos
		Porcentaje de eficacia de la fiscalización de grandes contribuyentes	62.3 Porcentaje
Actividad	Atención a contribuyentes	Percepción de la calidad y servicios en el SAT	8.5 Calificación
	Registro de contribuyentes	Incremento general del padrón de contribuyentes activos respecto al año anterior	6.8 Tasa
	Realización de acciones de cobranza	Avance en meta de recuperación	100 Porcentaje
		Juicios ganados por el Servicio de Administración Tributaria a grandes contribuyentes en sentencias definitivas	45.4 Porcentaje
	Realización de actos para la defensa del interés fiscal	Porcentaje de sentencias definitivas favorables al SAT	57 Porcentaje
		Porcentaje de efectividad en métodos de estrategia recaudatoria otros contribuyentes	95 Porcentaje
Realización de actos de fiscalización	Porcentaje de efectividad en actos de fiscalización profundos a grandes contribuyentes	82.6 Porcentaje	