

Reporte Anual 2006 **2007** y Líneas Estratégicas



Servicio de Administración Tributaria
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y CRÉDITO PÚBLICO

Índice

I. Presentación

II. Avances 2006

1. La recaudación
2. La gestión
3. Las acciones e iniciativas

III. Plan Estratégico del SAT: retrospectiva y perspectivas

IV. Lineamientos estratégicos para 2007

Mapa Estratégico del SAT

I. Presentación

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) publica cada año un reporte anual que resume los principales resultados y las líneas estratégicas de acción para el siguiente año con el propósito de responder al compromiso de transparencia y rendición de cuentas de la organización.

En 2006, además, se cumplió el plazo establecido en el Plan Estratégico del SAT 2004-2006, lo que hace pertinente el análisis de la transformación de la institución y la evaluación de su desempeño en una perspectiva de mediano plazo.

Para una institución como el SAT, resulta muy difícil sintetizar la gestión en un reporte como éste, razón por la que solamente se presentan los aspectos más relevantes; para mayor detalle o amplitud de la información se recomienda consultar el Informe Tributario y de Gestión correspondiente a 2006 en el apartado Transparencia de la página de Internet del SAT.

El reporte está organizado de la siguiente forma:

1. Resultados de 2006 en cuanto a la recaudación, la gestión y las acciones e iniciativas (particularmente aquellas que establecimos como retos o desafíos en el reporte correspondiente a 2005).
2. Evaluación de los últimos tres años a la luz del Plan Estratégico del SAT 2004-2006 y algunos lineamientos básicos para el próximo plan.
3. Algunas de las principales iniciativas que llevaremos a cabo en 2007.

II. Avances 2006

La evaluación del desempeño de la administración tributaria se da en tres niveles:

- A. En los ingresos tributarios, como resultado último de la gestión, tal como se establece claramente en la misión del SAT.
- B. En los indicadores de gestión, que deben reflejar la mejora continua en la administración a la que obliga la Ley del SAT.
- C. En el avance de las diversas iniciativas (proyectos, programas, actividades, etc.) que conforman la transformación de la organización.

Misión

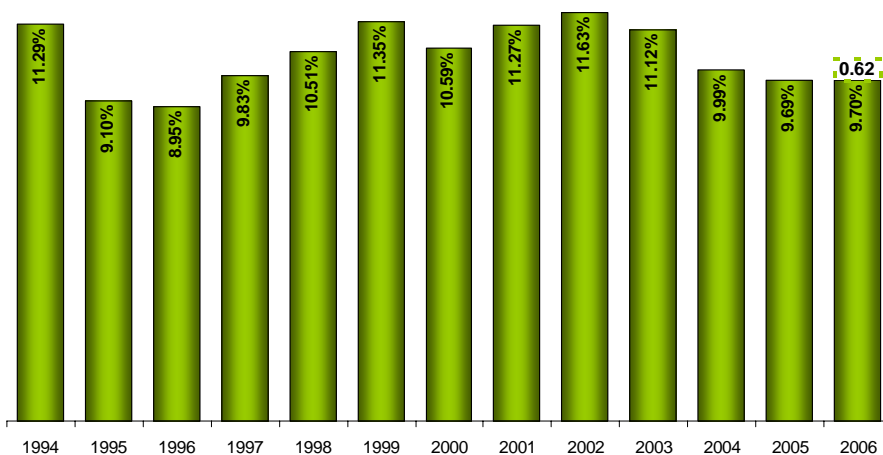
Recaudar las contribuciones federales y controlar la entrada y salida de mercancías del territorio nacional garantizando la correcta aplicación de la legislación y promoviendo el cumplimiento voluntario y oportuno.

1. La recaudación

El año 2006 registra resultados muy favorables en lo que a contribuciones se refiere: los ingresos totales del gobierno federal aumentaron 6.7% en términos reales; los ingresos tributarios 5.8% y los ingresos tributarios administrados por el SAT 13.2%. En el incremento en la recaudación inciden factores como el crecimiento de la actividad económica, los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales y la mayor eficiencia administrativa.

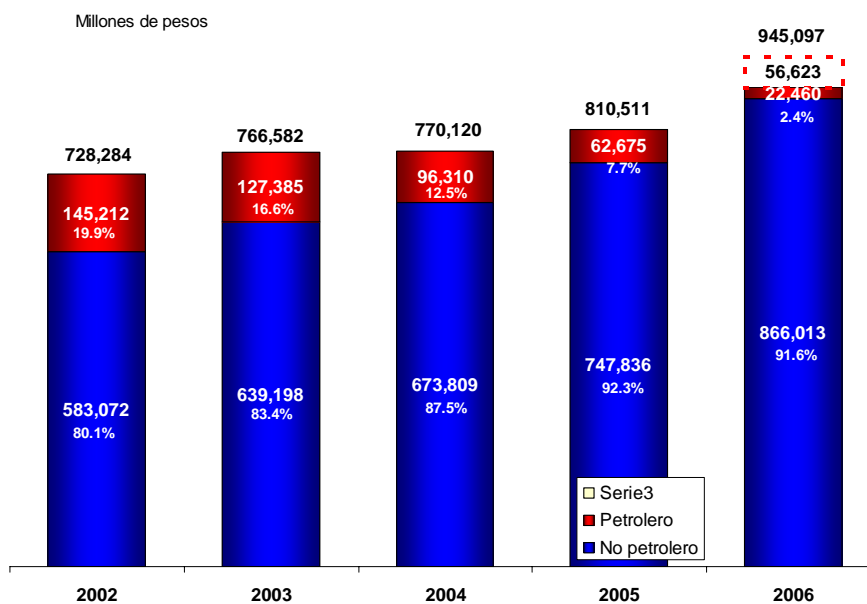
El incremento de los ingresos tributarios superaron en 6.5% la meta expresada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) en 2006, a pesar de la fuerte caída del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de gasolina y diesel.

Ingresos tributarios como proporción del PIB



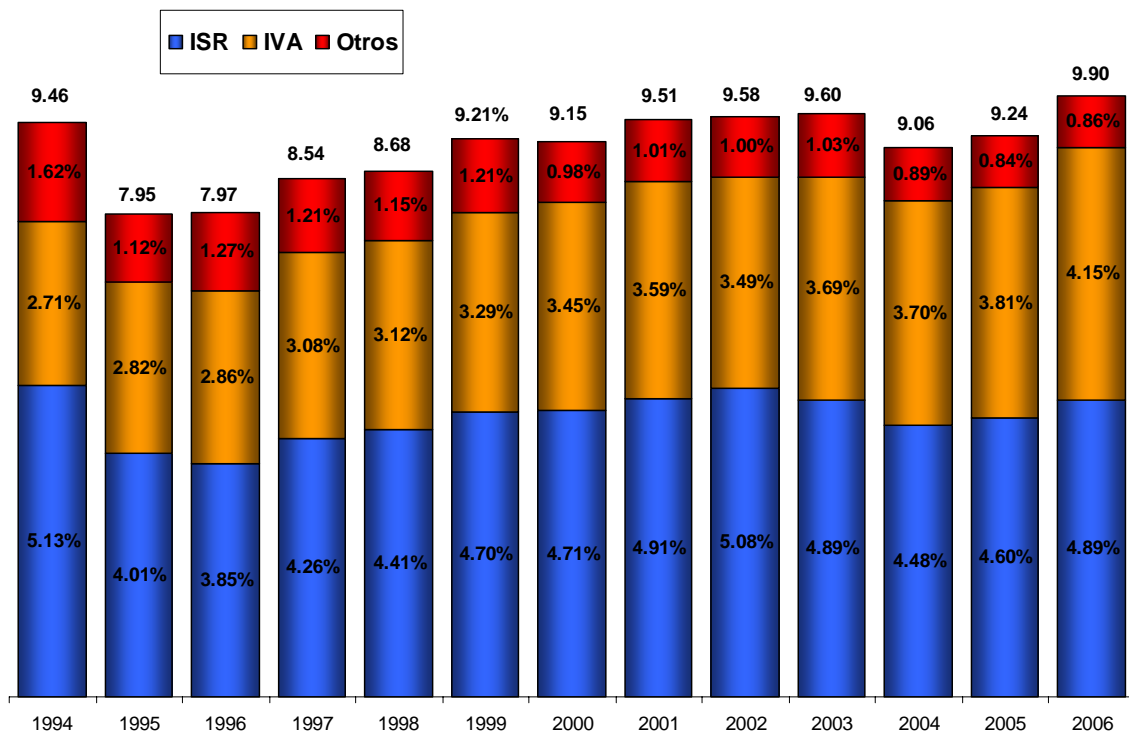
La tendencia a la baja en el componente petrolero de los ingresos tributarios se mantiene: la participación se redujo de 20% en 2002, a niveles menores de 10% en 2005 y 2006. Si no se consideran los derechos por hidrocarburos que fueron cobrados como impuestos en 2006, el porcentaje fue sólo de 2.4%.

Ingresos tributarios: composición petrolera



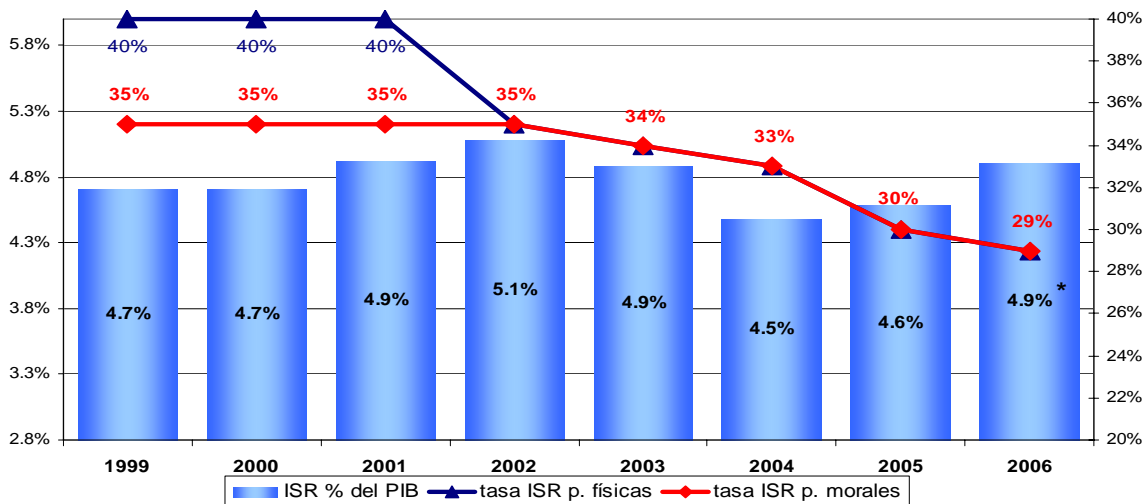
La recaudación administrada por el SAT, que resta del total de ingresos tributarios lo relativo al impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia, IEPS de gasolina y diesel, impuesto a los rendimientos petroleros y, para este año, el pago rezagado de derechos por la producción de hidrocarburos, aumentó 0.66 puntos porcentuales en relación al PIB, comparado con 2005, y registró el nivel más alto (9.9%) de los últimos trece años, sobrepasando (14.2%) la meta establecida en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Ingresos tributarios administrados por el SAT como proporción del PIB



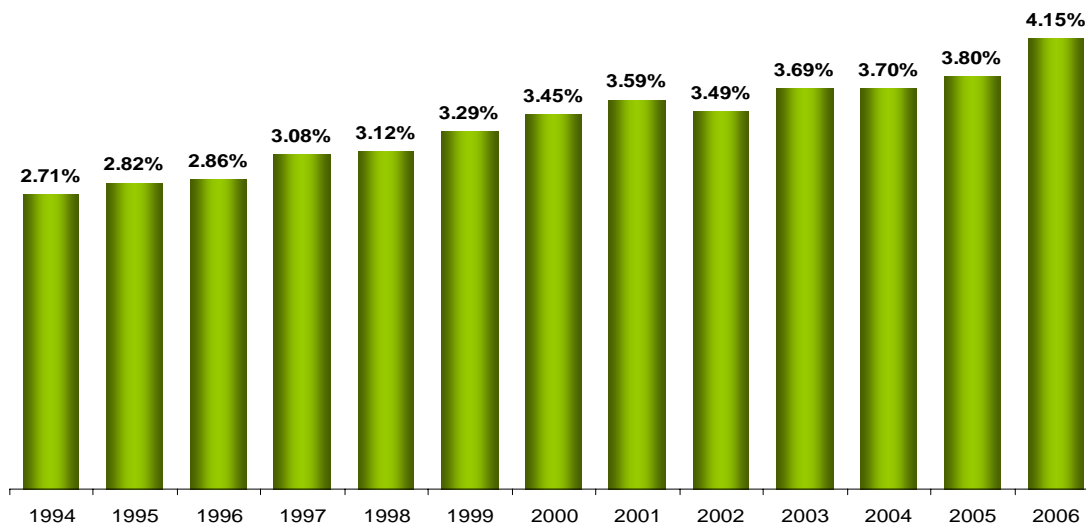
La recaudación por concepto de impuesto sobre la renta (ISR), incluido el impuesto al activo, creció 12.5% en términos reales en el año, consolidando un crecimiento real anual promedio de 4.7% en el periodo 2000-2006, a pesar de la reducción de seis puntos en la tasa de personas morales y 11 puntos en la tasa máxima de personas físicas. Como proporción del PIB, alcanza niveles similares a los máximos de los últimos 15 años.

Recaudación por ISR como proporción del PIB

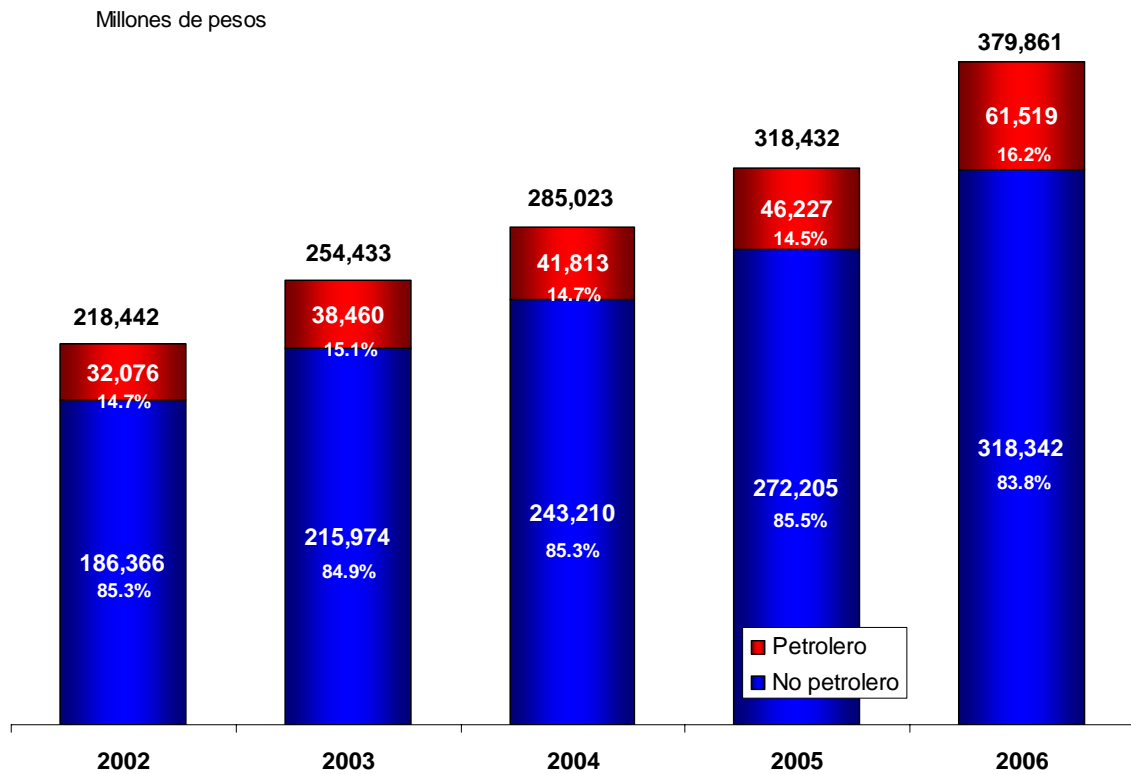


El impuesto al valor agregado (IVA) ha sido el renglón más dinámico en lo que a ingresos se refiere. Sin mayores cambios en la legislación correspondiente, registró un crecimiento real de 15.1% en 2006 (7.2% anual promedio en los últimos seis años) y un máximo histórico en términos del PIB, 4.15%. Aunque el componente petrolero aumentó su participación en el IVA total, sólo 15 000 millones de los 40 000 mdp de incremento en la recaudación nominal de IVA se debieron a ese factor.

Recaudación de IVA como proporción del PIB

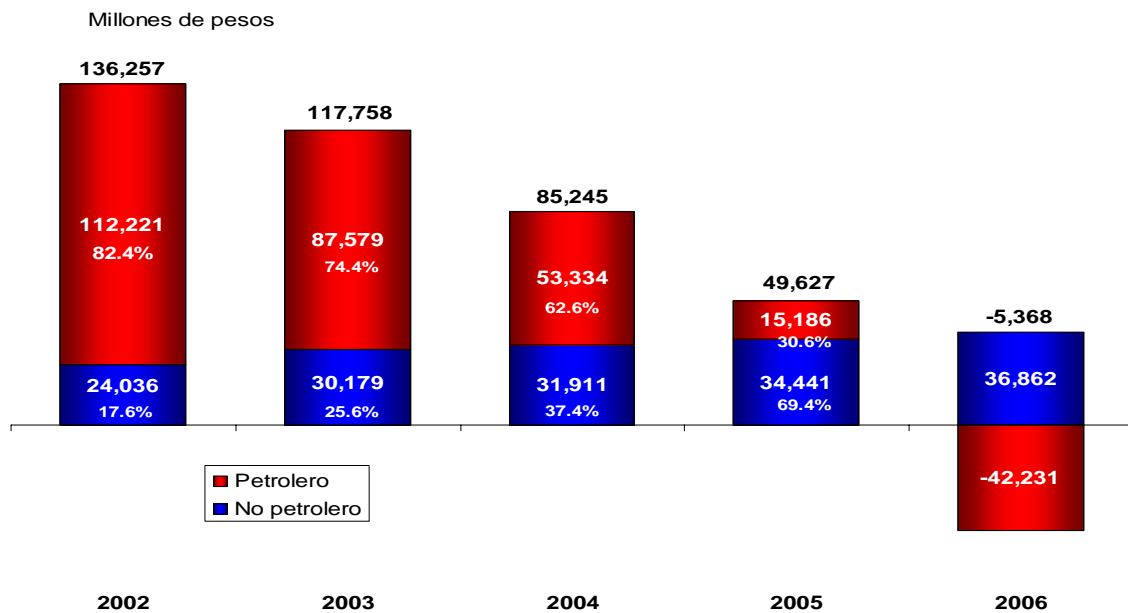


Recaudación por IVA: composición petrolera



La caída que ha venido mostrando el IEPS desde 2002 se acentuó significativamente en 2006; tanto que registró incluso un saldo negativo. Sin embargo, ese comportamiento está claramente asociado al elevado precio de gasolina y diesel en los mercados internacionales y a la mecánica de cálculo del impuesto que relaciona inversamente esos factores. El IEPS no petrolero creció 3.3% real en 2006, tasa que si bien es menor al promedio anual de 8% del periodo 2002-2005, permite mantener estable (alrededor de 0.4%) la relación con el PIB.

Recaudación por IEPS: composición petrolera



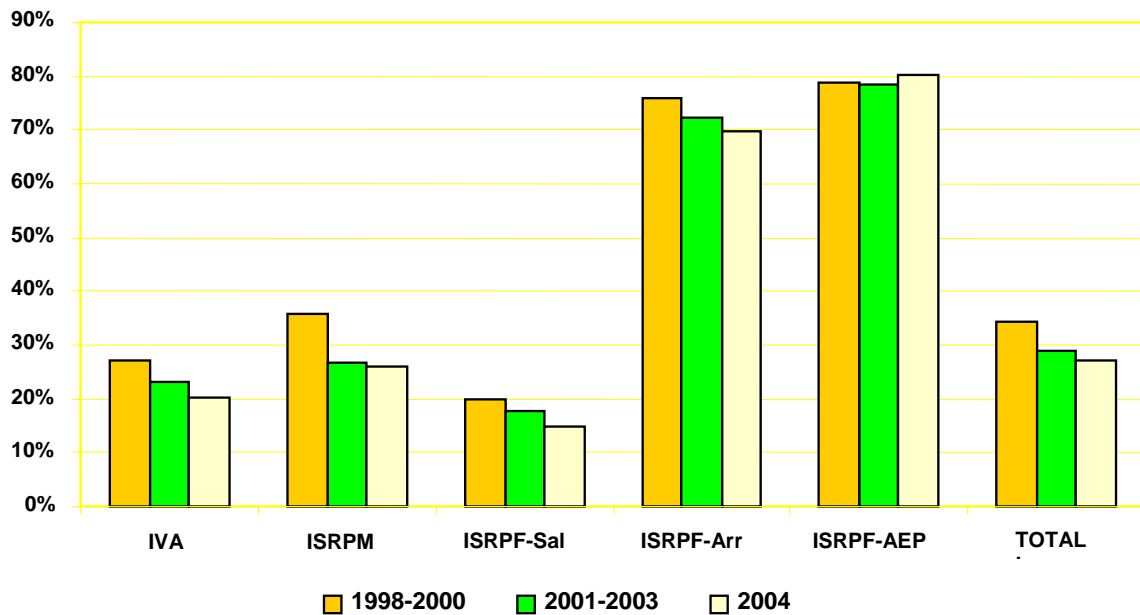
La recaudación usualmente se compara con la meta definida por Ley de Ingresos de la Federación o con el crecimiento real de la actividad económica medida en el Sistema de Cuentas Nacionales con el PIB. Con ciertas dificultades o consideraciones, estos valores permiten evaluar el desempeño de la administración tributaria; hasta ahora, cada una de ellas señala avances en la gestión. Sin embargo, atendiendo a la misión del SAT, el objetivo es minimizar la diferencia entre la recaudación observada y la potencial, esto es, reducir la evasión. Para ello, es necesario medir o estimar la evasión.

En atención a lo establecido en el artículo 29 de la Ley del SAT, desde 2003 se han venido realizando estudios (con la colaboración de instituciones académicas de prestigio) para construir el mapa de evasión en los impuestos administrados por el SAT. Con los estudios hechos en 2006 se logró solidez metodológica en renglones que representan más de 95% de la recaudación observada, aunque la falta de información oportuna sólo permite una estimación de la evasión con corte a 2004.

Con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal en el país el Servicio de Administración Tributaria deberá publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal. En dichos estudios deberán participar al menos dos instituciones académicas de prestigio en el país. Sus resultados deberán darse a conocer a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras del Congreso de la Unión a más tardar 35 días después de terminado el ejercicio." (LSAT art. 29).

Tasas de evasión promedio

(Como proporción de la recaudación potencial)



Fuente: ITAM, "Medición de la Evasión Fiscal en México", 2007.

Los resultados de estos estudios muestran una reducción en la evasión de ISR e IVA entre 1998 y 2004, aunque el comportamiento es variado para los diferentes renglones. Como es natural en cualquier ejercicio de estimación, el ejercicio muestra más una tendencia que un orden de magnitud de referencia.

Estimación de evasión en ISR e IVA, 2004

(pesos de 2003)

Concepto	Tasa de evasión	Monto*	Puntos del PIB
ISR	32.0	152,515	2.07
p. morales	26.1	45,021	0.61
p. físicas-salarios	14.8	30,321	0.41
p. físicas-arrend.	69.6	16,118	0.22
p. físicas-aep	80.3	61,055	0.83
IVA	20.2	68,687	0.93
ISR + IVA	27.1	221,202	3.00

* Millones de pesos.

p. físicas-salarios: personas físicas por retención de salarios

p. físicas-arrend.: personas físicas por arrendamiento

p. físicas-aep: personas físicas por actividades empresariales y servicios profesionales

Fuente: ITAM, "Medición de la Evasión Fiscal en México", 2007.

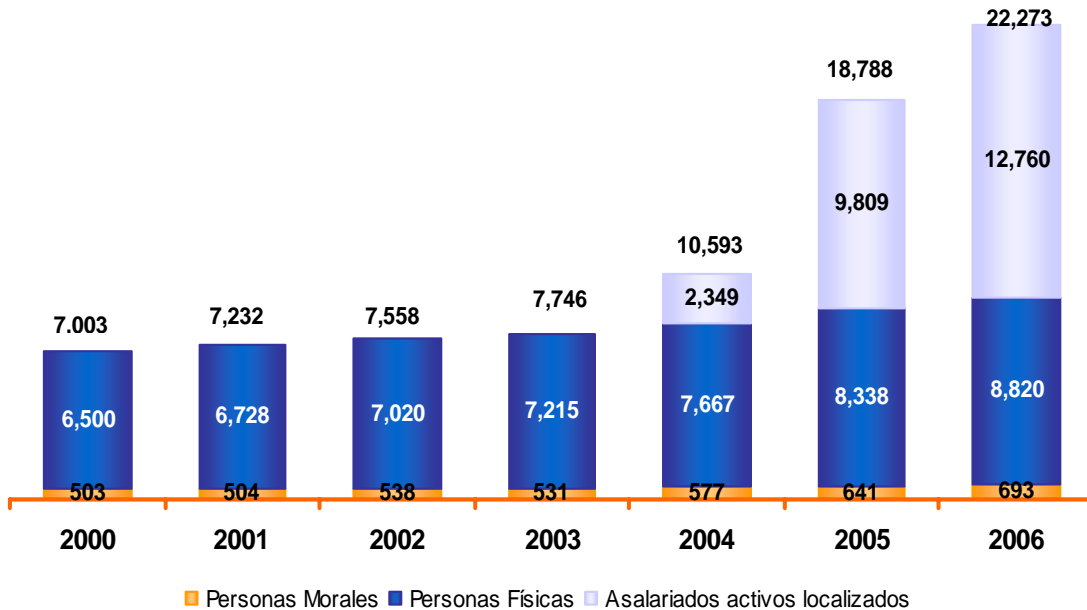
Ejercicios de extrapolación realizados internamente reflejan, para el caso del IVA, una reducción aproximada de 17% en la tasa de evasión entre 2004 y 2006. Si bien el crecimiento en la recaudación de IVA muestra de manera especial la mayor eficiencia de la administración tributaria, cabe suponer que también en ISR ha habido reducción de la evasión considerando que las tasas de personas morales y máxima aplicable a personas físicas han disminuido. De cualquier manera, es preciso reconocer, aún hay camino por recorrer para llegar a 15%, porcentaje de algunos países de la OCDE.

La gestión

La efectividad de la administración tributaria en todo el proceso recaudatorio depende, en primera instancia, de la existencia de un registro de contribuyentes lo más completo y confiable. Los trabajos en la base de contribuyentes han seguido dos vías: una de cobertura y otra de calidad: la incorporación de nuevos contribuyentes (incluidos asalariados inscritos por el patrón) y la depuración continua del padrón para confirmar etiquetas de suspensión de actividades y no localización, además de otra información relevante como la actividad económica, las obligaciones asociadas y el domicilio fiscal. Al cierre de 2006, el padrón cuenta con más de 22 millones de contribuyentes activos localizados; de los casi

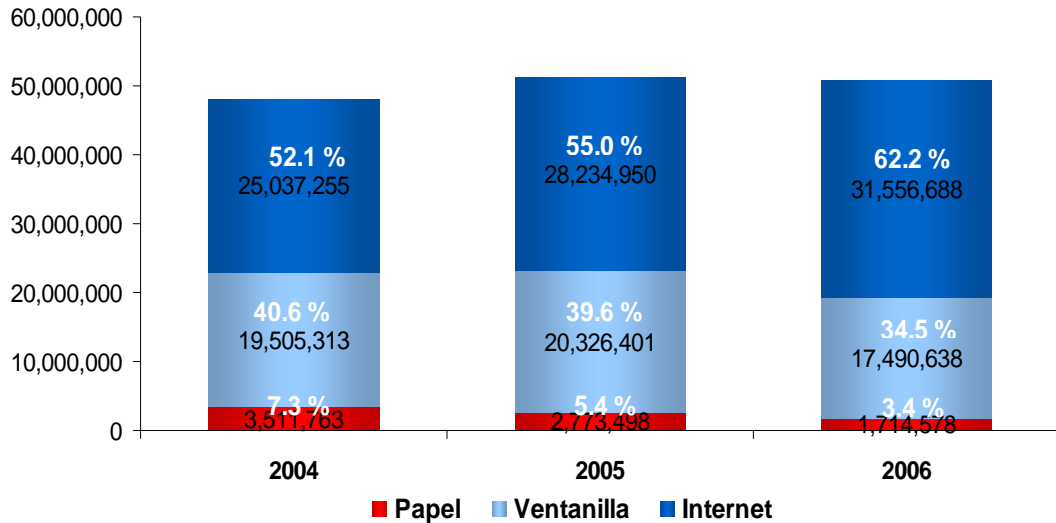
3.5 millones de incremento en el año, más de medio millón corresponde a contribuyentes distintos a los asalariados.

Composición del padrón de contribuyentes



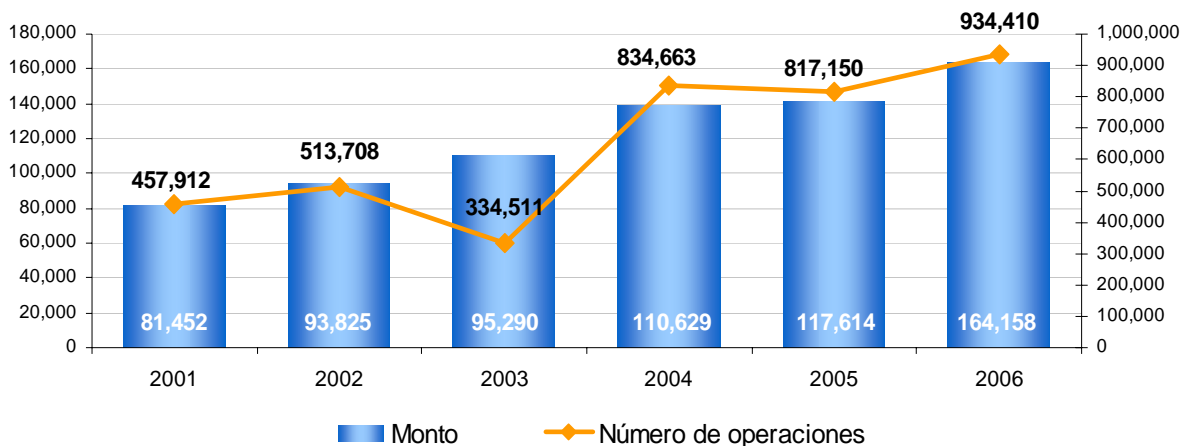
Cabe aclarar que la incorporación de asalariados se debe más a un principio de control que a la búsqueda de recaudación, ya que este grupo opera con la mecánica de retención por los patrones, si bien este registro permitirá mayor certidumbre en el proceso de devoluciones de ISR (especialmente las automáticas).

Como parte de la simplificación, una proporción creciente de operaciones (de declaración y pago) se realiza vía Internet: de 52% en 2004 a 62% en 2006. Las personas morales, que participan con 28% del total de operaciones, lo hacen casi en su totalidad por vía electrónica.



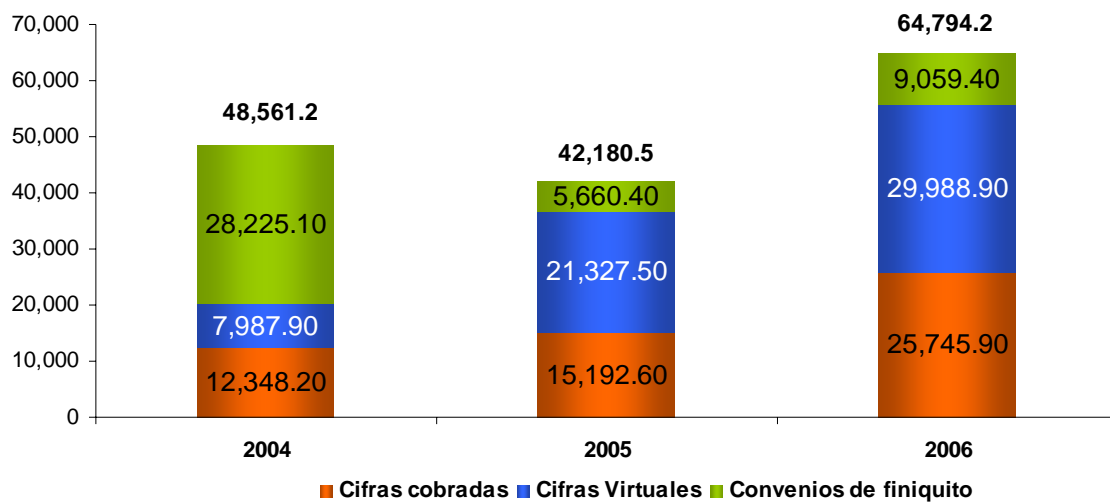
El proceso de dictamen y pago de devoluciones se ha hecho más eficiente, lo que permite administrar un número y monto mayor de devoluciones en plazos más cortos de respuesta. En ISR e IVA, que concentran la mayor parte de las solicitudes, se pagaron 14.3% más devoluciones que en 2005, por un monto también mayor en 11.9% real. El monto de compensaciones en los mismos impuestos aumentó 24% en términos reales en el mismo periodo.

Devoluciones de ISR e IVA



En lo que a fiscalización se refiere, la conjunción de una mejor selección de contribuyentes por auditar, la mejor calidad en los procedimientos de revisión y el descubrimiento de casos de defraudación y corrección tributarias elevaron la rentabilidad de la fiscalización. Al comparar con 2005, con un número similar de revisiones y un presupuesto ejercido ligeramente mayor (7.5%), la recaudación secundaria en 2006 fue 54% superior.

Recaudación secundaria



La rentabilidad de la fiscalización aumentó de 23.2 pesos recaudados por cada peso gastado en fiscalización en 2005 a 33.1 pesos en 2006.

La definición de prioridades con criterios de rentabilidad también rindió frutos en lo que respecta a la defensa del interés fiscal. En número de juicios, la proporción favorable al SAT se redujo con relación a 2005 (debido en parte al impacto de la jurisprudencia asociada a la circunscripción territorial); en monto sí hubo una mejora significativa: en primera instancia: el porcentaje de montos favorables al SAT aumentó de 42 a 52%, en tanto que en segunda instancia el incremento fue de 50 a 67%.

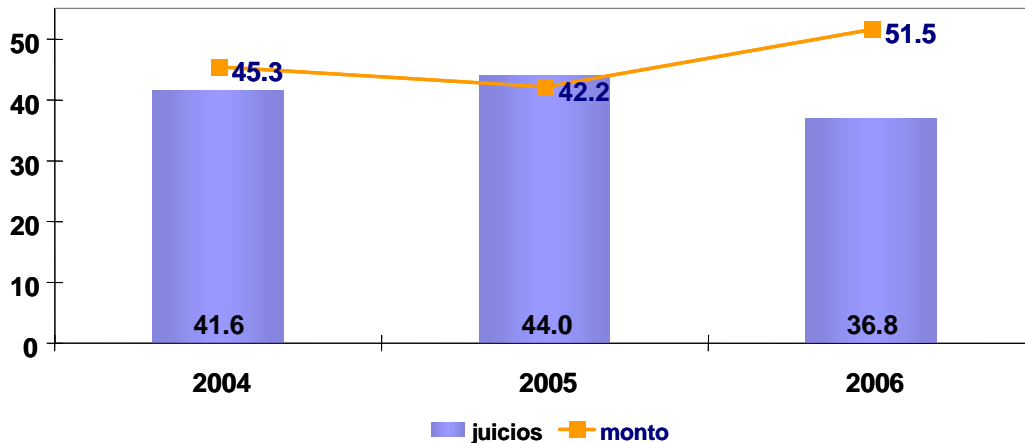
La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 115/2005 relativa a la competencia territorial de las autoridades del SAT, sustentada en el análisis del acuerdo de circunscripción territorial, determinando que al tratarse de una norma compleja debería citarse la fracción, inciso y subinciso que otorgara la competencia territorial, y en caso de que la norma no tuviera fracciones, incisos y subincisos, debería transcribirse la parte correspondiente que otorgara esa competencia. Las autoridades del SAT, al emitir sus actos, sólo citaban el artículo segundo, segundo párrafo del acuerdo de circunscripción territorial que listaba la competencia territorial de todas las administraciones locales, lo cual originó (con base en la mencionada jurisprudencia) que los tribunales federales declararían la nulidad por incompetencia de la autoridad.

El impacto que representó en el año de 2006 la jurisprudencia en cuestión se puede dimensionar considerando que se recibieron 5 939 sentencias, en las que según este agravio se declaró la nulidad del acto impugnado, lo que representó aproximadamente 16% de las sentencias que fueron notificadas al SAT; significó además que la tendencia presentada en los años 2004 y 2005 donde fueron favorables 41% y 44% de las sentencias, respectivamente, disminuyera a 36.4% en 2006.

Desde el mes de noviembre de 2005, el acuerdo de circunscripción territorial fue modificado, lo que ha permitido fundamentar con mayor precisión la competencia por territorio, y erradicar el agravio relativo que hacían valer los contribuyentes.

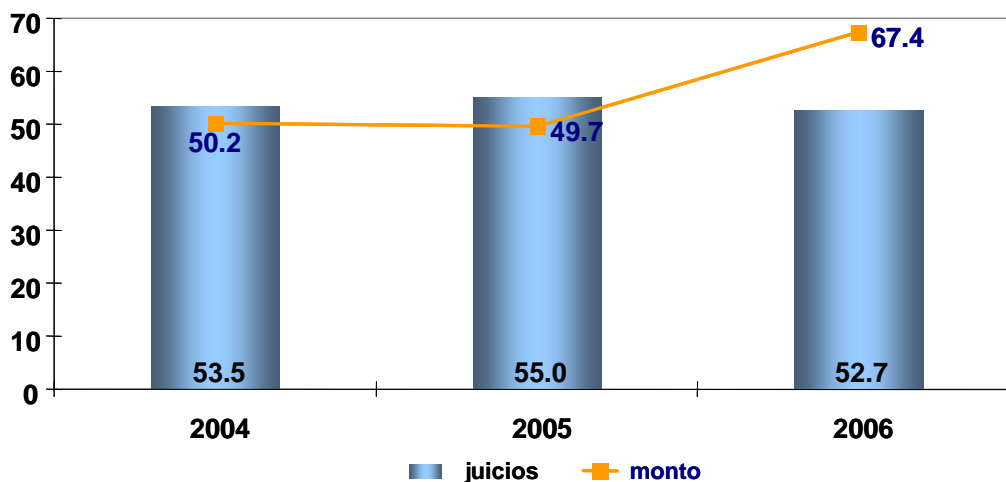
Sentencias en primera instancia favorables al SAT

Porcentaje respecto al total



Sentencias en segunda instancia favorables al SAT

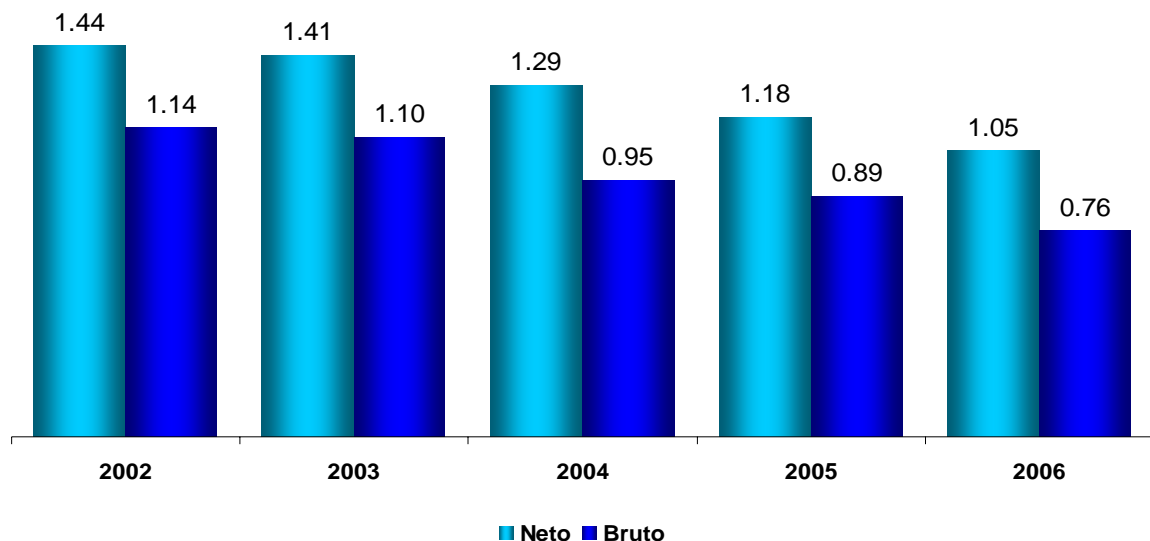
Porcentaje respecto al total



Descontando las juicios asociados a la aplicación de la jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad del art. 46-A del Código Fiscal de la Federación 56.4% de las sentencias definitivas y 67% del monto involucrado fueron favorables al SAT.

En cuanto al costo de la recaudación, que mide la eficiencia del SAT en la asignación de recursos, se mantiene la tendencia a la baja en la cantidad gastada por cada peso neto recaudado: de 1.44 centavos en 2002 a 1.18 centavos en 2005, y 1.05 centavos en 2006; es decir, el costo por cada peso recaudado bajó en 11% en el último año y nos acercamos al umbral de uno a cien entre presupuesto ejercido e ingreso neto recaudado.

Costo de la recaudación (Centavos por peso recaudado)



El Programa Anual de Mejora Continua (PAMC) consolida, en 19 indicadores, los avances que establece la Ley del SAT en cuanto al incremento en la recaudación por incorporación de nuevos contribuyentes, mejor calidad en los servicios, mayor eficiencia y rentabilidad en las revisiones de auditoría, entre otros aspectos. Sólo en uno de los indicadores (percepción del tiempo invertido en la realización de trámites) no se alcanzó la meta comprometida al inicio del año, aunque estuvo muy cerca y registró una mejora respecto al nivel de 2005. Del resto, que sí cumplieron con la meta, uno registró una caída en el año, que se explica totalmente por un cambio de criterios; dos más tuvieron niveles similares a los de 2005; y en otros tres no es aplicable la comparación.

“[...] anualmente el Servicio de Administración Tributaria deberá elaborar y hacer público un Programa de Mejora Continua que establezca metas específicas sobre diversos aspectos.” (LSAT art. 21).

Programa Anual de Mejora Continua 2006

Nombre Indicador / Variable	Unidad de Medida	2005	2006		
		Avance Anual	Meta Anual	Avance Anual	Porcentaje de cumplimiento
Eficacia de la fiscalización grandes contribuyentes	Porcentaje	37.6	38.0	42.3	111.3
Eficacia de la fiscalización otros contribuyentes	Porcentaje	47.8	48.9	49.2	100.6
Recaudación secundaria de impuestos internos	Millones de pesos	23,698.0	23,227.8	32,040.0	137.9
Índice de seguimiento a la transparencia	Puntos	849	875	991	113.3
Costo de la Recaudación	Centavos por peso recaudado	1.18	1.17	1.05	111.4
Promedio de recaudación por actos de fiscalización a grandes contribuyentes	Millones de pesos por acto	14.0	11.0	12.1	110.0
Promedio de recaudación por actos de fiscalización a otros contribuyentes	Miles de pesos	360.7	341.9	482.7	141.2
Efectividad en actos de autoridad dirigidos de comercio exterior	Porcentaje	52.4	54.0	59.8	110.7
Ingresos tributarios de los nuevos contribuyentes	Porcentaje	1.5	1.3	2.8	215.4
Incremento en el padrón de contribuyentes activos localizados	Porcentaje	8.9	5.0	5.9	118.0
Percepción del tiempo invertido en la realización de trámites	Calificación	7.6	8.0	7.7	96.3
Indicador General de la Percepción de Calidad y Servicios en el SAT	Calificación	8.2	8.2	8.4	102.4
Percepción de la simplificación de trámites	Calificación	8.0	8.0	8.0	100.0
Operaciones por Internet en el Nuevo Esquema de Pagos	Porcentaje	58.1	61.5	68.0	110.6
Juicios ganados en sentencias definitivas	Porcentaje	46.4	43.0	46.3	107.7
Recaudación por empleado	Millones de pesos	23.8	24.6	27.9	113.4
Cobertura de capacitación	Porcentaje	100.0	87.0	96.5	110.9
Atención de llamadas al Centro de Comunicaciones del SAT	Porcentaje	78.7	85.0	87.3	102.7
Transacciones en Internet	Millones de transacciones	3.5	3.6	4.1	113.9

Las acciones e iniciativas

A principios de 2006 vislumbramos una serie de desafíos y nos planteamos algunos retos en el quehacer de la administración tributaria. La transformación del SAT requiere de proyectos de transformación, estratégicos y de mejora, programas varios para atacar cuestiones específicas y acciones diversas que incidan en la eficiencia de la operación diaria de la organización. Todos en mayor o menor medida contribuyen a la transformación y mejora continua de la institución; sin embargo, por cuestiones de espacio, tocaremos algunas de las más relevantes.

En términos generales, el objetivo fundamental planteado en los programas de trabajo fue iniciar la instrumentación de las modificaciones diseñadas en 2005. Es bien sabido que los proyectos tienen un plazo de maduración para que su impacto en la operación diaria, los resultados de la gestión y, de ser el caso, la recaudación alcance un nivel óptimo. Hemos avanzado en el proceso de transformación, sin embargo, aunque visibles, los efectos todavía no muestran el potencial de los cambios estructurales y reflejan más la mejora continua en los diferentes procesos. Estamos pues en un punto en que debemos consolidar los avances y reflexionar críticamente sobre la necesidad de ajustes o la pertinencia de reforzar las iniciativas en marcha.

En primer lugar, tanto por la magnitud del proyecto como por la amplitud de su impacto en el proceso recaudatorio, la **Solución Integral** constituye el elemento angular de la transformación del SAT. Su aporte en cuanto a simplificar y reducir los costos de cumplimiento para los contribuyentes; el manejo integral de información que permite convertir los datos en conocimiento y utilizar técnicas de administración de riesgos; la posibilidad de una mejor administración de los recursos disponibles; y la disposición de elementos para evaluar y dar seguimiento al desempeño de los funcionarios, impacta los cuatro objetivos generales establecidos en el Plan Estratégico del SAT y necesariamente en la recaudación.

Durante 2006 consolidamos el módulo interno (Administración General y Servicios), que reordena la administración de los recursos financieros, materiales y humanos en un esquema integrado, que privilegia los procesos, aprovecha las ventajas de la automatización y en general incrementa la eficiencia operativa, como se refleja en la tendencia a la baja del costo de la recaudación.

Por otra parte, liberamos ya los componentes “Servicios al Contribuyente” e “Identificación del Contribuyente”, lo que simplifica el cumplimiento voluntario y oportuno, al ampliar y mejorar los canales de comunicación para el contribuyente, con servicios integrales. En el mismo sentido, el servicio Chat uno a uno, dentro de la página de Internet del SAT, permite la consulta directa con especialistas sin costo y de manera confidencial.

El Servicio de Identificación del Contribuyente permite presentar la solicitud de inscripción en cualquier oficina de atención sin importar el domicilio del contribuyente. Sus obligaciones le son asignadas como resultado de la información que él proporciona mediante un cuestionario sobre su tipo de actividad, sector e ingresos. Al concluir el trámite se le entrega al contribuyente la guía de obligaciones con toda la información relacionada, obligaciones inscritas, regímenes, periodos de presentación, así como su constancia de registro en el RFC.

Seguimos trabajando en los módulos que completan la Solución Integral; mientras tanto, procuramos comunicar al contribuyente las bondades de la misma y pusimos a su disposición los elementos necesarios para facilitar el uso de las herramientas. Además, se revisan continuamente los resultados para identificar qué mejoras podemos incorporar en próximas versiones.

Los servicios de Identificación del Contribuyente y Servicios al Contribuyente, puestos en operación el 30 de octubre de 2006, presentaron problemas e inestabilidad, frecuentes caídas y saturación en la capacidad de cómputo instalada en el SAT. Por esta razón, los servicios no han sido abiertos a Internet.

Para remediar esta situación, el proveedor del servicio presentó un plan de solución al SAT para:

1. Resolver los problemas estructurales identificados en los servicios de Identificación del Contribuyente y Declaraciones y Pagos.
2. Liberar los servicios de Declaraciones y Pagos y Cuenta Tributaria.
3. Estabilizar la operación de los servicios parcialmente puestos en operación.
4. Liberar el portal público para que los contribuyentes puedan realizar sus trámites vía Internet.

KPMG concluye de una auditoría que hizo al proyecto, que la falta de una eficaz arquitectura de los aplicativos PeopleSoft, y criterios no eficientes de configuración y personalización se tradujeron en aplicaciones con un muy elevado consumo de recursos y pobre desempeño, que no responden a las necesidades de operación establecidas por el SAT. El plan de solución propuesto establece un horizonte de cumplimiento de aproximadamente ocho meses.

En lo que se refiere al resto de los servicios planteados en el ciclo tributario, continuará su construcción a través de la fábrica de software. Se están elaborando los procedimientos de operación con el SAT.

Avanzamos también en la creación de los elementos habilitadores de la Solución Integral: el Centro de Administración Tecnológica y los Multiservicios Administrados de Comunicación aportan, respectivamente, una plataforma de cómputo de buena calidad y bajo costo y un esquema de comunicación integrado que optimiza el gasto y los esfuerzos de la organización en ese aspecto.

La red de datos (Virtual Private Networks, VPN) fue ampliada para darle capacidad de manejar mayor número de usuarios y de aplicaciones. Con esta ampliación, nuestra red está lista para las aplicaciones de Solución Integral, así como para



proyectos como el de videovigilancia, el cual transmitirá imágenes a través de la red de datos. La disponibilidad de la red de datos también ha sido mejorada en los nodos más críticos, a través de la instalación de una red de datos redundante llamada VPN B. Con esto, puntos de servicio críticos como algunas aduanas y oficinas locales de atención al contribuyente cuentan ahora con dos vías independientes para la entrada y salida de la información, lo cual reduce considerablemente la probabilidad de incomunicación y paro de actividades.

La puesta en marcha de la Solución Integral requiere de modificaciones al marco legal, especialmente en el Código Fiscal Federal. En 2006 logramos que se aprobaran reformas muy importantes en materia de servicios y fiscalización, lo cual potencia el impacto recaudatorio del proyecto.

Como parte de la estrategia de colaboración con las entidades federativas, instituímos el **Programa Integral para la Asistencia de Contribuyentes en los Estados (PIACE)**, que entre otras actividades integra las asociadas a Civismo Fiscal y el Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes (PAR). Entre los principales avances se cuentan los siguientes:

- En apoyo técnico para la estructuración de las áreas de asistencia y las estrategias de comunicación en las entidades federativas, trabajamos en colaboración con el gobierno del Estado de México para conjugar las experiencias de ambas dependencias; los resultados ayudarán en ejercicios futuros de colaboración con otros estados
- Diseño de una herramienta para el cálculo de la cuota fija e inscripción de Repecos al RFC. Al cierre de 2006 habían adoptado la aplicación 10 entidades federativas
- En **Civismo Fiscal** se ha visitado ya casi la cuarta parte de las instituciones educativas del país, lo que representa 38.9% de la población escolar objetivo
- El **PAR** busca promover el cumplimiento de las obligaciones fiscales y ampliar la base de contribuyentes a través de la concertación y

sensibilización con organismos de contribuyentes, colegios de profesionistas, líderes de economía formal e informal, arrendadores, etcétera. En 2006, como resultado de las acciones y operativos realizados en tres estados, inscribimos cerca de 220 000 nuevos contribuyentes y actualizamos la situación en el RFC de otros 347 000; en tanto que el número de asalariados inscritos fue de casi 1.4 millones. Adicionalmente, los padrones estatales, que incluyen Repecos, hospedaje y nómina, se incrementaron significativamente después de los operativos

El proyecto denominado **Aduana Modelo** busca mejoras en infraestructuras, procesos, recursos humanos e interacción con el entorno en cuatro de las principales aduanas del país, con el fin de llevarlas a niveles de clase mundial en lo que a servicio y control se refiere. Durante 2006 consolidamos los logros previos y continuamos con la infraestructura física, equipamiento, estructura organizacional, automatización de procesos y medición del desempeño; a la fecha, tenemos un avance promedio de 96% y ninguno de los componentes por debajo de 90%. Además de los beneficios derivados de la reducción de los tiempos de revisión, hemos incrementado la eficiencia en el combate al contrabando mediante el procesamiento de información y la mejor selección en las revisiones.

Como parte de las diversas acciones de control, el **Programa Integral de Combate a la Evasión (PICE)** busca, mediante una base estructurada e integral de la información, identificar sectores o grupos de contribuyentes de riesgo, así como las causas que propician esta evasión o los canales por los que se genera. De esta forma, el PICE, sin ser el único instrumento que sustenta la estrategia de fiscalización, conjuga las acciones de las diferentes áreas del SAT, a fin de lograr una presencia fiscal lo más amplia y efectiva posible. A diciembre de 2006 se ha logrado ya un avance global de 90% en el desarrollo de los modelos previstos; esto incluye fundamentalmente la definición de reglas y la sistematización; además, como un producto paralelo, se cuenta ya con un avance superior a 50% en los trabajos para el cálculo del índice de riesgo global de personas morales y



en la conformación de mapas de riesgos, resultado de los perfiles de riesgo de contribuyentes.

Hemos introducido innovaciones y mejoras diversas en la **fiscalización a agentes económicos relacionados con el exterior**, lo que da mayor asertividad en las revisiones: tanto en las aduanas como en la verificación de mercancías en transporte, el número de **procedimientos administrativos en materia aduanera** se redujo, pero el valor de las mercancías embargadas aumentó relativamente a los resultados de 2005.

La cobranza de créditos fiscales cierra el ciclo tributario; para incrementar la efectividad de las acciones de vigilancia y fiscalización, es necesario tener una estrategia de cobranza adecuada, que responda también a principios fundamentales de administración de riesgos y facilite al deudor el pago de sus adeudos. La **valuación de cartera** permite asignar racionalmente los recursos disponibles a créditos y deudores, aplicando criterios de rentabilidad, productividad y presencia fiscal en la recuperación de créditos. Hoy en día ya tenemos una primera aproximación al valor de la cartera, según los montos y probabilidad de recuperación de los créditos, con base en un exhaustivo análisis histórico.

El **Programa Integral de Combate a la Corrupción (PICC)** continúa arrojando resultados favorables: en promedio, el Índice General de Percepción de la Corrupción se redujo seis puntos porcentuales en relación con 2005 y la proporción de personas que tienen una buena imagen del SAT aumentó en más de cinco puntos porcentuales. No obstante estos logros evidentes, estamos trabajando asiduamente en la prevención, desde el reclutamiento del personal de nuevo ingreso y la **construcción de una nueva cultura** en la que los valores institucionales (honestidad y compromiso) rijan todas nuestras acciones.

En general, la institución ha avanzado significativamente en la **administración de riesgos**. Cada vez más, en los distintos procesos o aspectos del ciclo tributario, la toma de decisiones responde a criterios en que se diferencia entre contribuyentes, actividades o áreas del SAT, lo cual permite una mejor asignación



de recursos e incrementa la eficiencia de la organización. El valor de la información, de la conversión de los datos en conocimiento, nos ha transformado de una institución fundamentalmente reactiva, con esquemas de fiscalización gobernados por reglas relativamente simples y previsibles hacia políticas que intentan incidir diferencialmente en la percepción de riesgo de los contribuyentes. El rediseño de procesos, desde los servicios e identificación del contribuyente y hasta la cobranza o la defensa del interés fiscal, ha pasado por el filtro de la administración de riesgos: facilitar el cumplimiento de los contribuyentes cumplidos y sancionar efectivamente a los contribuyentes incumplidos.

A la par de todos los proyectos de orden tecnológico y de rediseño de procesos, especialmente en una institución como el SAT en que la gente es y ha sido un factor esencial en su evolución, requerimos de un desarrollo (extensivo e intensivo) de nuestro **capital humano**. Teniendo como base el componente de Administración General y Servicios, hemos rediseñado y mejorado la metodología y los procesos de gestión de los recursos humanos, desde el reclutamiento y la capacitación, hasta el establecimiento de una estructura sólida para el despegue del Servicio Fiscal de Carrera.

La modernización de todas nuestras instalaciones es condición necesaria para facilitar el cumplimiento y mejorar la imagen del SAT. Además de la inversión en infraestructura y equipo de las oficinas que son objeto de Aduana Modelo, el proyecto **Nuestro espacio** está dirigido a dignificar las instalaciones mediante la adquisición, organización y optimización de bienes muebles, inmuebles, almacenes y archivos, además de llevar a cabo acciones para mejorar los programas de protección civil y adecuar la comunicación organizacional. Como todo proceso, aquí también fue necesario establecer prioridades: atendimos las oficinas que requerían modificaciones urgentes y levantamos un inventario del resto para identificar aquellas que sin acusar deficiencias mayores están relativamente próximas a una situación de urgencia; el diseño de un plan preventivo redundará en un mejor ejercicio del gasto, mayor homogeneidad en las instalaciones, y sobre todo solución a las necesidades de contribuyentes y personal del SAT.

Finalmente, considerando que con 2006 concluía el plazo planteado en 2003 en la **revisión del Plan Estratégico**, realizamos reuniones y estudios varios para analizar los avances, validamos preliminarmente misión, objetivos y valores, y establecimos las bases para la redefinición de metas y estrategias. En un ejercicio de diagnóstico y evaluación autocrítica, a fines de 2006 hicimos un recuento de logros y cuestiones pendientes y delineamos el marco en el que habrá de inscribirse el nuevo Plan Estratégico de la organización.

III. Plan Estratégico del SAT: retrospectiva y perspectivas

Desde su concepción, el Plan Estratégico del SAT (PESAT) fue ambicioso pero viable, si bien requería cambios profundos en los procesos, en las estructuras, en la cultura de la organización y en la gente, principal activo de la institución. Además, así como el plan reflejaba las demandas de todos los sectores de la sociedad, precisaba del concurso de todos para lograr la transformación no sólo de la administración tributaria sino del proceso de cumplimiento de las obligaciones fiscales, y en consecuencia del financiamiento del desarrollo del país.

En primera instancia, cabe destacar la existencia misma del PESAT —es decir, del convencimiento de planear en una institución acostumbrada a operar y reaccionar a las modificaciones en la legislación y en el tamaño y estructura de la actividad económica— pues representa un logro digno de mención. En este proceso hemos ido aprendiendo, año con año, tanto en la manera de planear como en la instrumentación y seguimiento de la estrategia.

Para evaluar el cumplimiento de la **misión**, el PESAT establece dos indicadores: el primero, con base en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), muestra niveles de recaudación (en los impuestos que son responsabilidad del SAT) apenas superiores a las metas anuales en 2004 y 2005; no así en 2006, cuando el cumplimiento fue cercano a 115%. Empero, como es conocido, si bien la LIF determina metas de ingreso que representan la base para el presupuesto, también es cierto que se construye según supuestos relativos al crecimiento de la economía y al efecto de las modificaciones en la legislación; al ajustar los ingresos por la diferencia entre resultados y supuestos se obtiene una estimación del aporte a la recaudación sólo por mejoras en la administración tributaria. Además del esfuerzo que requiere hacer las modificaciones legales y los ajustes (en servicio y control) para enfrentar los cambios en la economía, estimamos la



contribución de la administración tributaria por encima de los 25 000 mdp anuales en este lapso.

La **visión** es por naturaleza más difícil de evaluar de manera cuantitativa, sin embargo, más allá de los avances en materia de eficiencia y eficacia en la recaudación (de los cuales ya dimos cuenta en el apartado de gestión), el compromiso de hacer del contribuyente el eje de toda la operación y transformación del SAT es incuestionable, al igual que el impacto positivo de las iniciativas dirigidas a mejorar la calidad del personal que labora en la institución, como lo muestran las distintas encuestas de opinión y percepción de contribuyentes y usuarios de las aduanas.

Así como la misión es suficientemente clara, tanto que nos ha permitido alinear racional e integralmente los objetivos y acciones de las diferentes áreas que conforman la institución, también es cierto que requiere de la definición de objetivos más concretos que soporten el rediseño de procesos y faciliten la interacción de las áreas. Los **objetivos generales** establecidos en el PESAT representan, en suma, la función objetivo de la institución: maximizar la recaudación utilizando conjuntamente elementos de servicio y control, al menor costo y de la mejor manera en cuanto a imagen. Si bien resulta difícil separar inequívocamente los resultados de acuerdo con la clasificación que implican esos objetivos, también es cierto que la existencia en el PESAT de indicadores por cada uno de los mismos posibilita el análisis y la toma de decisiones:

1. **Facilitar y promover el cumplimiento voluntario:** Considerando como recaudación *voluntaria* la que no deriva directamente de actos de autoridad, su participación en la recaudación se ha mantenido aproximadamente constante, sin embargo, vale reconocer que no toda resulta de mejoras en el servicio, ya que la mayor percepción de riesgo también incentiva el cumplimiento espontáneo.
2. **Combatir la evasión, el contrabando y la informalidad:** Con la relación entre la recaudación observada y la recaudación potencial se pretende, a final de cuentas, reducir la tasa de evasión, lo que implica

que ésta resume el efecto de las irregularidades en el cumplimiento de obligaciones fiscales y en las operaciones de comercio exterior. Hasta ahora, hemos avanzado en la estimación de la evasión con apoyo en los estudios realizados por instituciones académicas y los resultados muestran una reducción en la tasa y como proporción del PIB entre 1998 y 2004, aunque la falta de información detallada nos permite tener sólo una estimación para 2004.

3. **Hacer más eficiente la administración tributaria:** El costo de la recaudación muestra una clara tendencia a la baja entre 2003 y 2006. En relación con la recaudación neta, que descuenta devoluciones y compensaciones de los ingresos brutos, la reducción en el periodo fue de 11%; sin embargo, puesto que la propia tarea de dictaminar la procedencia de devoluciones y compensaciones requiere un esfuerzo importante de la administración tributaria, resulta relevante la reducción de 15% en el costo de la recaudación bruta.
4. **Contar con una organización integrada, que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso:** Aunque disponemos de indicadores que reflejan tanto el esfuerzo como los resultados positivos en la manera de hacer las cosas, la percepción de la sociedad avala estas mejoras: las encuestas de percepción muestran que la proporción de personas que tienen una buena imagen general del SAT aumentó de 55% en diciembre de 2003 a 79% al cierre de 2006; en tanto que en el mismo lapso el Índice General de Percepción de la Corrupción en el SAT bajó de 50 a 30%.

En cuanto al cómo, el PESAT 2004-2006 establecía once **iniciativas estratégicas**, las cuales cumplían la función de directrices para las diferentes acciones, programas y proyectos. Si bien la mejora continua combina los resultados de innovaciones y adecuaciones a la operación, la transformación se materializa en proyectos y programas que modifican los procesos y requieren alineación en el diseño y coordinación al ponerlos en marcha. Desde su



génesis, la transformación tiene como base y sustento la **revisión y automatización de los procesos clave** de la operación recaudatoria.

Durante los últimos tres años hemos utilizado plena y racionalmente los recursos tecnológicos disponibles. En primer lugar, en lo que sustenta la vocación de orientación al contribuyente expresa en la visión, hemos privilegiado la **simplificación de los servicios al contribuyente** con el apoyo de medios electrónicos; tal es el caso, entre otros, de proyectos como la firma electrónica y los comprobantes fiscales digitales y el crecimiento de los trámites vía Internet. En segundo lugar, la posibilidad de administrar la información mediante una plataforma tecnológica suficiente y la aplicación de modelos de comportamiento permite transformar los **datos en conocimiento** para optimizar la toma de decisiones. Los resultados en distintos aspectos de fiscalización evidencian ya la introducción de nuevos criterios para la selección de casos y el tratamiento diferenciado de contribuyentes, lo que abona en favor de la mayor efectividad en las actividades de **control de obligaciones, fiscalización y cobranza**.

Un elemento fundamental para optimizar la función de la administración tributaria es contar con un padrón de contribuyentes completo y confiable, tanto en beneficio de las acciones de servicio a los contribuyentes como para el diseño de estrategias de control, especialmente cuando los esquemas de administración de riesgos reclaman identificar las interacciones funcionales entre contribuyentes. El **fortalecimiento del Registro Federal de Contribuyentes** resulta no sólo de la incorporación de asalariados inscritos por el patrón y contribuyentes nuevos, sino también de la depuración cotidiana de los registros mediante acciones de verificación directa y con fuentes de terceros.

La necesidad de modernizar, en todos los sentidos, las aduanas del país, en una economía abierta como la nuestra, va más allá de los ingresos específicos derivados del comercio exterior; la entrada irregular (o ilegal) de mercancías afecta considerablemente toda la actividad productiva interna y, en consecuencia, la recaudación global. El proyecto **Aduana Modelo** responde a



esta demanda en cuatro de las principales aduanas del país y es factor imprescindible en la explicación del incremento en el tránsito de mercancías, la reducción de tiempos de trámite y la mayor asertividad en las revisiones.

Es un hecho que el crecimiento en la recaudación, como ya se ha dicho, está influido por factores ajenos al desempeño de la administración tributaria. Empero, eso no significa que haya que tomar una actitud pasiva, o reactiva en el mejor de los casos. En lo que respecta a la introducción de modificaciones legales, y su interpretación en los tribunales, el SAT ha adoptado una **actitud proactiva en el marco jurídico**. En el mismo sentido, al promover ampliamente una **cultura fiscal** expande el efecto conjunto de las mejoras en el servicio y la percepción de riesgo ante el incumplimiento y potencia el crecimiento de la recaudación en los mediano y largo plazos.

Dentro de la organización se ha trabajado intensamente en el **desarrollo del capital humano**, tanto en lo que corresponde a ampliar y mejorar sus competencias como en su calidad ética al promover la **honestidad y transparencia, y combatir la corrupción**.

Finalmente, cerrando el círculo, el aprendizaje institucional en las actividades de **planeación, control y evaluación** ha establecido ya los cimientos de un ciclo de gestión ordenado y racional, que busca la eficiencia en la asignación de los recursos y privilegia la rendición de cuentas.

En el balance, el PESAT 2004-2006 presenta más resultados positivos para la organización que defectos. No obstante, hay que continuar trabajando sobre los unos y los otros, subrayando lo que hicimos bien y corrigiendo los errores.

Las conclusiones y lecciones de esta experiencia son:

Primera, la utilidad de un Plan Estratégico que rijas las acciones e iniciativas de la administración tributaria para cumplir con su misión y lograr alcanzar la visión es indudable.



Segunda, la propia existencia de metas de mediano y largo plazos, con todos los riesgos que esto implica, constituye un factor crítico para evaluar la propia estrategia.

Tercera, adecuar los indicadores para la evaluación confiable de avances.

Cuarta, revisar los criterios o lineamientos que habrán de servir de filtro para la evaluación de propuestas de inversión, desde la perspectiva de la estrategia.

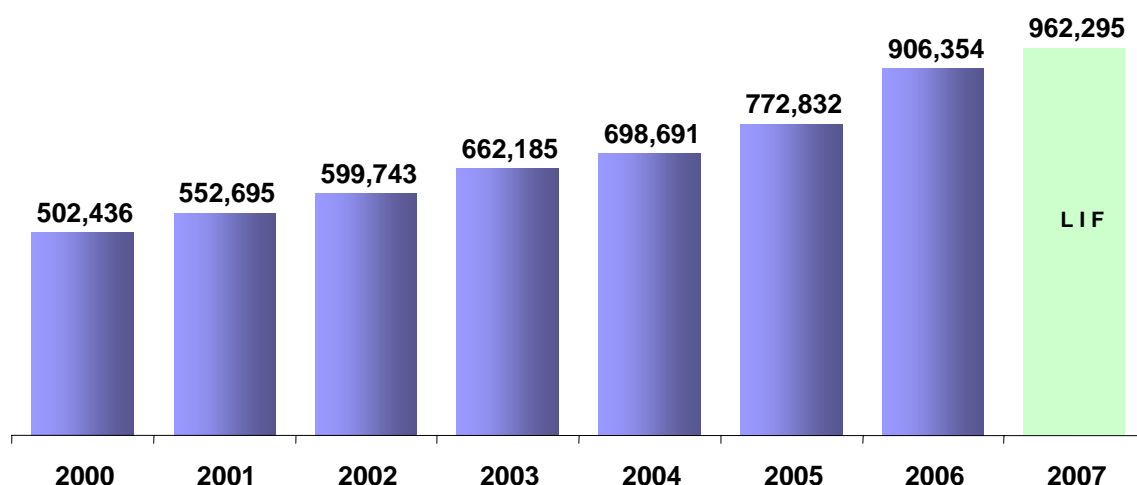
Quinta, trabajar sobre los métodos para calificar con mayor certidumbre el aporte de las modificaciones a la consecución de los objetivos y metas de la organización, como parte de la evaluación del desempeño institucional.

IV. Lineamientos estratégicos para 2007

Los resultados inusitados en materia de recaudación en el año 2006 denotan entre otras cosas un esfuerzo importante de la administración tributaria. La meta establecida en la LIF 2007 representa ingresos derivados exclusivamente de mejoras en la administración tributaria similares a los estimados en los últimos años, lo que implica perseverar en la promoción del cumplimiento voluntario incorporando día a día mejoras en los esquemas de atención y continuar la reducción de las tasas de evasión y el contrabando, enfocándose en sectores y áreas que representan mayor complejidad.

Ingresos tributarios administrados por el SAT

Millones de pesos



Los retos y desafíos, siendo fundamentalmente los mismos, adquieren nuevas expresiones y dimensiones conforme avanzamos en el proceso de transformación que emprendimos hace poco más de tres años. Continuaremos trabajando sobre los cuatro objetivos generales, que siguen siendo vigentes, procurando el equilibrio necesario para avanzar de manera sólida y sostenida en la ruta que nos hemos trazado. Mantendremos nuestra atención en el rediseño de procesos, el fortalecimiento de nuestra infraestructura, el desarrollo del capital humano y la consolidación de la organización.

En materia de **simplificación** es prioritaria la consolidación de la Solución Integral, lo que implica estabilizar los módulos ya liberados de Identificación del Contribuyente y Servicios al Contribuyente, y avanzar en lo relativo a Devoluciones y Compensaciones, Cuenta Tributaria, y especialmente Declaraciones y Pagos. En este último, los principales cambios incluyen la presentación de declaraciones vía Internet; opciones de cálculo automático; llenado en o fuera de línea; acceso a otros servicios como consulta y actualización de situación fiscal, verificación de la cuenta tributaria, solicitud de devoluciones e inicio del trámite de pago en parcialidades, entre otros. Con esto, estará cubierta gran parte de lo que representa el ciclo tributario de los contribuyentes.

Adicionalmente, revisaremos la Miscelánea Fiscal y apoyaremos en los trabajos de la Reforma Fiscal Integral, con el propósito de darle claridad, transparencia y permanencia a las disposiciones fiscales, lo que redundará en mayor certidumbre para los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones. Ante el cuestionamiento de que las mejoras en la administración tributaria debieran proveer los ingresos que se esperaban de la reforma fiscal, los resultados recientes evidencian no sólo que sí ha habido un incremento en la eficiencia administrativa sino además que para seguir avanzando se requieren modificaciones en el marco legal a fin de racionalizar los gastos fiscales y cerrar los canales de evasión y elusión que dificultan la acción de la autoridad tributaria.

La publicación del estudio de evasión realizado por el ITAM ha confirmado algunas de las hipótesis asociadas a sectores de actividad específicos; en ese sentido, reforzaremos el **combate a la evasión y la elusión** en personas físicas con actividad empresarial y profesional, emprenderemos acciones diversas para atacar la evasión en el sector de bienes inmuebles y diseñaremos un programa dirigido al sector textil. Además, continuaremos con las labores orientadas a la detección y sanción de facturas apócrifas y devoluciones



fraudulentas, y estaremos en condiciones de calibrar los modelos de riesgo que conforman sustancialmente el PICE mediante su utilización en la operación diaria de vigilancia, fiscalización y cobro.

Una vez valuada en primera instancia la cartera, nos proponemos depurar y **sanear los créditos fiscales**; al mismo tiempo canalizaremos recursos al cobro de los créditos con mayor valor esperado de cobro y a elevar la probabilidad de aquellos que presentan irregularidades. El objetivo es incrementar la factibilidad de cobro y la consecuente recuperación de cartera, además de preparar el inicio (en 2008) del Buró de Crédito.

Aunado a la contribución que las medidas anteriores seguramente tendrán en el **combate a la corrupción**, mejoraremos el esquema de pistas de auditoría; aumentaremos los canales para la presentación de quejas y denuncias; y aprovecharemos las sinergias de la Inteligencia Tributaria en la percepción de riesgos por el personal.

La transformación que ya ha experimentado el SAT requiere de una **alineación de estructuras** para responder a las modificaciones y rediseño de procesos clave, aprovechar economías de escala y especialización, y potenciar los beneficios del cambio. Estamos proponiendo cambios al Reglamento Interior del SAT para, entre otros aspectos: evolucionar de un esquema de **asistencia a servicios al contribuyente**; integrar las funciones de evaluación de asuntos internos en una sola área; centralizar las funciones de planeación e incorporar las de Inteligencia Tributaria, y consolidar las funciones relacionadas con el comercio exterior. De esta forma estaremos avanzando en facilitar el cumplimiento de los contribuyentes y usuarios de las aduanas, en elevar el conocimiento que tenemos de los mismos, y en alcanzar niveles superiores de administración de riesgos.

Como parte del **fortalecimiento institucional**, de acuerdo con el compromiso permanente de desarrollar el capital humano, nos proponemos crear el Centro de Formación Fiscal y Aduanera, además de concentrar esfuerzos



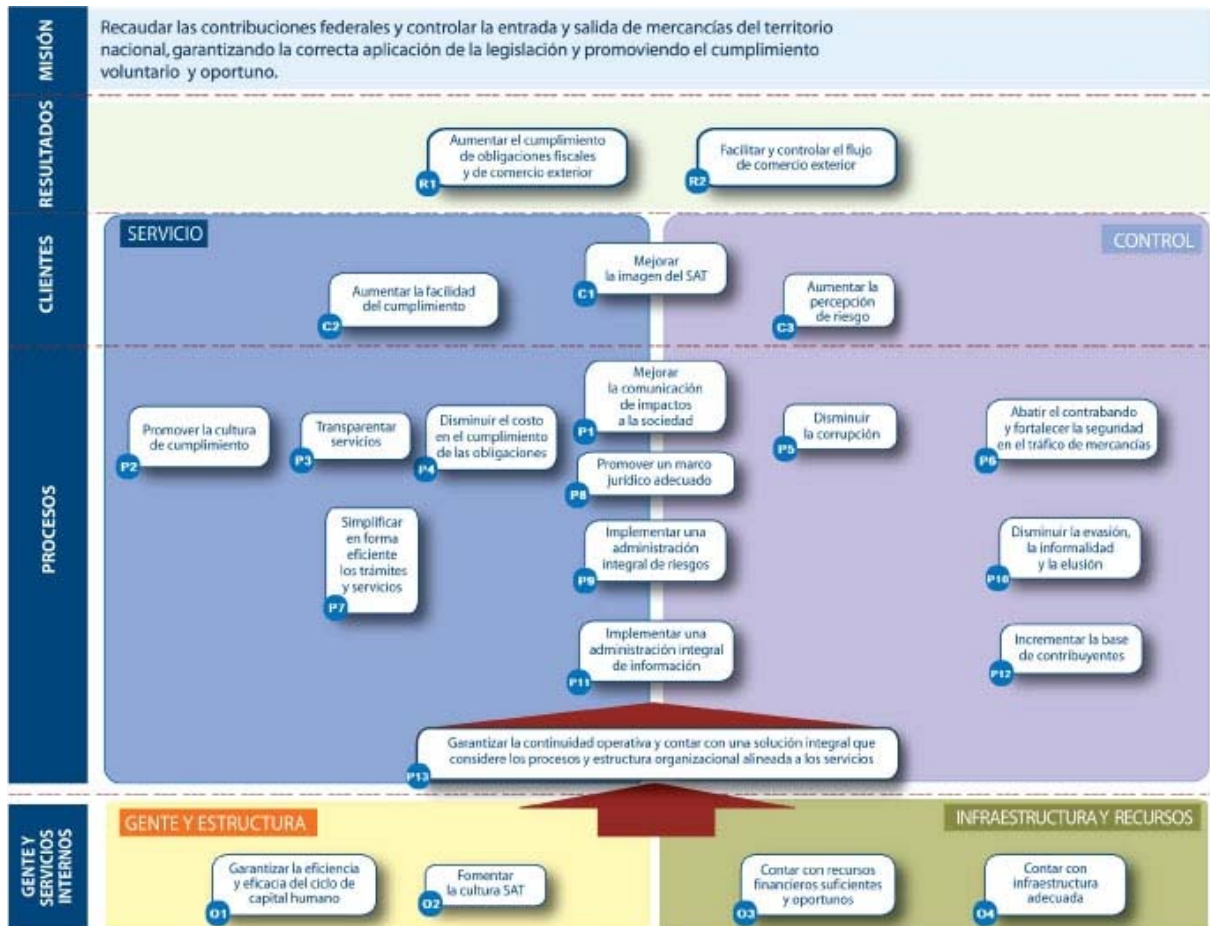
extraordinarios para continuar mejorando la calidad y capacidad de nuestro personal y consolidar los avances en el Servicio Fiscal de Carrera.

Finalmente, dentro de esta relación de asuntos prioritarios, también definiremos el **Plan Estratégico del SAT** para el periodo 2007-2009, que resultará del análisis crítico de la situación y evolución recientes de la administración tributaria y, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, que habrá de guiar las iniciativas y regir el desempeño de la organización en los próximos años.

Mapa Estratégico del SAT

Ya hemos revisado el **Mapa Estratégico** que en primer lugar integra objetivos estratégicos en términos de resultados, percepción de los contribuyentes, procesos, y gente e infraestructura; y en segundo lugar asocia los indicadores de evaluación, metas de corto y largo plazos, y las iniciativas que sustentan su cumplimiento. Además, con la experiencia de los últimos años, pondremos en marcha los mecanismos, foros y herramientas para asegurar, paso a paso, el logro de los objetivos estratégicos y la evaluación misma de la estrategia en términos de la misión y visión institucionales. En este sentido, el Mapa Estratégico, antes que el instrumento de evaluación de la estrategia debe ser el marco que rija y guíe los programas de las diferentes áreas del SAT, en un esquema de alineación y coordinación que maximice la efectividad de las acciones de la autoridad tributaria.

Mapa Estratégico del SAT



El Mapa Estratégico contiene 22 objetivos estratégicos distribuidos en los cuatro niveles que prevé. Respecto del mapa anterior, reconoce el objetivo asociado al flujo de comercio exterior como parte de los resultados fundamentales del SAT; precisa algunos objetivos que no eran suficientemente claros en su sentido o en su alcance; elimina objetivos que no expresaban un fin en sí mismos y eran difícilmente evaluables; incorpora explícitamente las tareas de administración de la información y de riesgos, e identifica con mayor certidumbre los objetivos en cuanto al personal y servicios internos.