
El Proyecto Integral de Modernización Tributaria para la Recaudación de Impuestos Estatales y Federales en el Estado de Puebla*

Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla

I. Antecedentes	93
II. Descripción de la Problemática	96
III. Objetivo del programa	99
VI. Implementación de la Estrategia	102
V. Cronología en la implementación	103
VI. Requerimientos en su implementación.....	103
VII. Resultados	104
VIII. Resumen de la experiencia	105
IX. Factor de Transferencia	105
X. Beneficios obtenidos en la implementación	106
XI. Comentarios y conclusiones finales	106

* *El presente documento fue desarrollado por la subsecretaría de ingresos, dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, entidad federativa de la República Mexicana.*

I. ANTECEDENTES

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2005-2011, señala la necesidad de llevar a cabo “La Mejora de los Procesos y Servicios Públicos” y del cumplimiento de los siguientes apartados:

- Identificar áreas críticas para desarrollar proyectos innovadores.
- Innovar los procesos que permitan a las dependencias ofrecer sus servicios con un enfoque de calidad.
- Estudiar y adoptar las mejores prácticas como parte de una nueva cultura del servicio público.
- Rediseñar las áreas de atención al público y mejorar la capacidad de respuesta en las mismas.
- Acercar los servicios públicos a la ciudadanía, a través de la instalación de módulos integrales de servicios.
- Evaluar las estructuras y organismos del gobierno estatal, para eliminar las inoperantes y fortalecer los casos exitosos.”

El Plan estatal de Desarrollo en su eje 3: Competitividad y progreso para todos, en su apartado 3.7 Financiamiento para el desarrollo, en el

objetivo Finanzas Públicas Sanas, define como estrategia la mejora de la administración tributaria, con las siguientes líneas de acción:

- Establecer una política fiscal que tenga como propósito buscar la suficiencia de recursos para la hacienda pública, no solo en el corto, sino también en el largo plazo, para coadyuvar al fortalecimiento económico.
- Explotar de manera eficiente las potestades tributarias del estado, a través de mecanismos que permitan mantener la competitividad y el desarrollo económico del mismo.
- Desarrollar esquemas innovadores para propiciar el incremento de los ingresos propios, que incluyan prácticas de transparencia en la información y rendición de cuentas a la sociedad.
- Modernizar los sistemas de recaudación para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y reducir el costo administrativo.
- Combatir la evasión y elusión fiscales mediante una presencia fiscal fuerte, con medidas y campañas de difusión, orientación y asistencia al contribuyente que amplíen el cumplimiento tributario.
- Distribuir la carga fiscal entre el mayor número de habitantes con medidas tendientes a aumentar la base de contribuyentes.



La Ley de Ingresos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2006, en su exposición de motivos, en el considerando de la política de ingresos 2006, estableció como una de sus características principales el Proyecto Integral de Modernización Tributaria del Estado de Puebla, a través del cual incrementará el nivel de recaudación, sustituir los sistemas y equipos informáticos obsoletos, lograr la identificación plena de los contribuyentes, y elevar la eficiencia real de la fiscalización. La citada ley menciona que el proyecto se constituye por cinco subproyectos:

- 1) Registro Estatal de Contribuyente
- 2) Administración y Control de Obligaciones
- 3) Asistencia al Contribuyente

- 4) Vigilancia y Fiscalización
- 5) Inteligencia Tributaria

En el aspecto cualitativo la Ley de Ingresos establece que el Proyecto Integral de Modernización Tributaria, tendrá los siguientes beneficios:

- Contar con un Registro Estatal Único para los contribuyentes y una solo fuente de consulta de su información.
- Mayor integridad y confiabilidad de la información de los Contribuyentes.
- Estandarizar procesos y hacer más eficiente la operación.
- Elevar la calidad en la atención al Contribuyente.
- Uso eficiente de los recursos públicos

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La Subsecretaría de Ingresos, no contaba con los medios de automatización necesarios para poder cumplir con los objetivos mencionados en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2005-2011, además de presentarse situaciones en riesgo de inestabilidad operacional y de inconsistencia de información, como son:

Ingresos.

- Existencia de 7 padrones de Contribuyentes (Predial, ISERTP, ISSH, Vehicular, REPECOS, ISAN, Créditos Fiscales) independientes entre sí.
- Los padrones y los sistemas que los administran están diseñados para administrar las contribuciones y no contribuyentes
- Oficinas no diseñadas para prestar el servicio de asistencia al contribuyente, toda vez que no se tienen las suficientes herramientas tecnológicas para tal fin.

- En las oficinas recaudadoras y en las áreas técnicas de ingresos, la orientación y asistencia al contribuyente se da como consecuencia de los servicios que presta la SSI.
- Operaciones de cobro con los bancos realizados mediante procesos manuales de captura y registro contable.
- Los cobros que se realizaban en los bancos correspondían a: ISERTP y ISSH y en el plazo de tenencia.
- Los puntos de cobro consistían en 29 oficinas recaudadoras, 8 receptorías y cajas externas en las instituciones.
- Administración del Padrón del Predial de 207 municipios.
- Los cobros que se realizaban en los bancos correspondían a: ISERTP y ISSH y en el plazo de tenencia.
- Los puntos de cobro consistían en 29 oficinas recaudadoras, 8 receptorías y cajas externas en las instituciones.

Fiscalización.

- Resultados de fiscalización susceptibles de mejorar.
- Desvinculación entre los procesos y las descripciones de puestos.
- Padrón actual incompleto y no se puede usar con confiabilidad para los procesos de programación fiscal.
- Importante volumen de trabajos manuales que podrían automatizarse.
- Niveles de eficiencia operativa por incrementar
- Seguridad de información y documentación por adecuar
- Falta de instalaciones y tecnología adecuadas
- Programas de capacitación inadecuados

- Procesos de trabajo no automatizados
- Falta de motivación al personal
- Falta de Sistemas que promuevan la eficiencia

Tecnología.

- La Base de Datos y Herramienta de Desarrollo que administra los 7 padrones es Ingres, teniéndose además los siguientes sistemas principales:
 - 1) Sistema de REPECOS.
 - 2) Sistema de Control Vehicular.
 - 3) Sistemas de Diversos (Derechos e Impuestos Ocasionales).
 - 4) Sistema de Recaudación.
 - 5) Sistema Concentrador de Ingresos.
 - 6) Sistema de Notarios.
 - 7) Sistema de Impuesto Predial.
 - 8) Sistema de Predial ABI.
 - 9) Sistema de Regularización de la Tierra.
 - 10) Sistema de Control de Formas Valoradas.
 - 11) Sistema de Multas Administrativas.
 - 12) Sistema de Impuestos Múltiples Estatales.
 - 13) Sistema de Impuesto sobre automóviles nuevos.
 - 14) Sistema de Fiscalización.
- Ausencia de un sistema de Alta Disponibilidad.
- Centro de Cómputo sin elementos necesarios para cumplir los requerimientos de sistemas de alta disponibilidad y seguridad física.
- Ausencia de captura y registro automático en la contabilidad de todas las transacciones.

III. OBJETIVO DEL PROGRAMA

Objetivo general:

Optimizar la administración tributaria, incrementando sustancialmente el ingreso y la calidad de la fiscalización, empleando criterios de Inteligencia Tributaria, con una operación más transparente y eficiente.

Alinear la organización y tecnología con las estrategias planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Los objetivos y beneficios más importantes a cubrir fueron los siguientes:

- Incremento real de la recaudación mediante el aumento de la base de Contribuyentes y una mejor fiscalización.
- Mejorar la Percepción que tiene el Contribuyente del Gobierno del Estado.
- Uso eficiente de los recursos públicos.
- Disminuir el tiempo de atención para el Contribuyente.
- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones.
- Estandarización de Criterios de Orientación y Asistencia.
- Contar con información oportuna para la toma de decisiones de Política Fiscal.
- Motivación del personal de la SSI.
- Mayor integridad y confiabilidad en la información registrada de los Contribuyentes.
- Seguridad de la información.
- Promover el liderazgo nacional en recaudación y fiscalización.

Objetivos específicos:**Registro Estatal de Contribuyentes (REC).**

Creación de un Padrón Unificado de Contribuyentes del Estado de Puebla, a partir de la extracción de los datos de los diferentes padrones existentes, alojados en las Bases de Datos de Ingresos, donde de manera única se identificará a cada Contribuyente y se establecerá su relación biunívoca con:

- Clave estatal de Contribuyentes.
- Datos generales de Identificación.
- Datos específicos de identificación para efectos de localización, tipo de Contribuyente, obligaciones fiscales a las que está sujeto y su situación fiscal actual.
- Integración con la Base de Datos del Catastro.
- Integración con Padrones Federales
- Este Padrón, deberá ser la fuente de datos para la automatización total que se define en el Proyecto Integral de Modernización Tributaria de la Subsecretaría de Ingresos.

Orientación y Asistencia al Contribuyente (OyAC).

Disponer de los elementos necesarios para llevar a cabo una eficiente asistencia y apoyo al Contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, orientándole y guiándole en todos los trámites que le demandan los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Implantar el servicio de un “Funcionario Virtual” para el Portal público de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla de Atención y Asistencia al Contribuyente. Con la capacidad de brindar respuestas puntuales a las preguntas más frecuentemente planteadas y que de forma automática presente contenidos que complementen la pregunta.

Estos servicios de atención al Contribuyente se brindaran de manera personal por parte de un área que será de Orientación y Asistencia al Contribuyente y también a través de un Portal de Asistencia al Contribuyente.

Administración y Control de Obligaciones (ACO).

Llevar a cabo el análisis y rediseño de los procesos de la Administración y Control de Obligaciones de la Dirección de Ingresos, para el desarrollo e implantación de nuevos sistemas y métodos, que lleven a soluciones informáticas pertinentes; que permitan obtener una mejora en la operatividad, así como el logro de los objetivos previstos para el área dentro del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2005-2011.

Desarrollar el subproyecto de información automatizado y una infraestructura que lo sustente para permitir la administración y control de los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Vigilancia y Fiscalización (VyF).

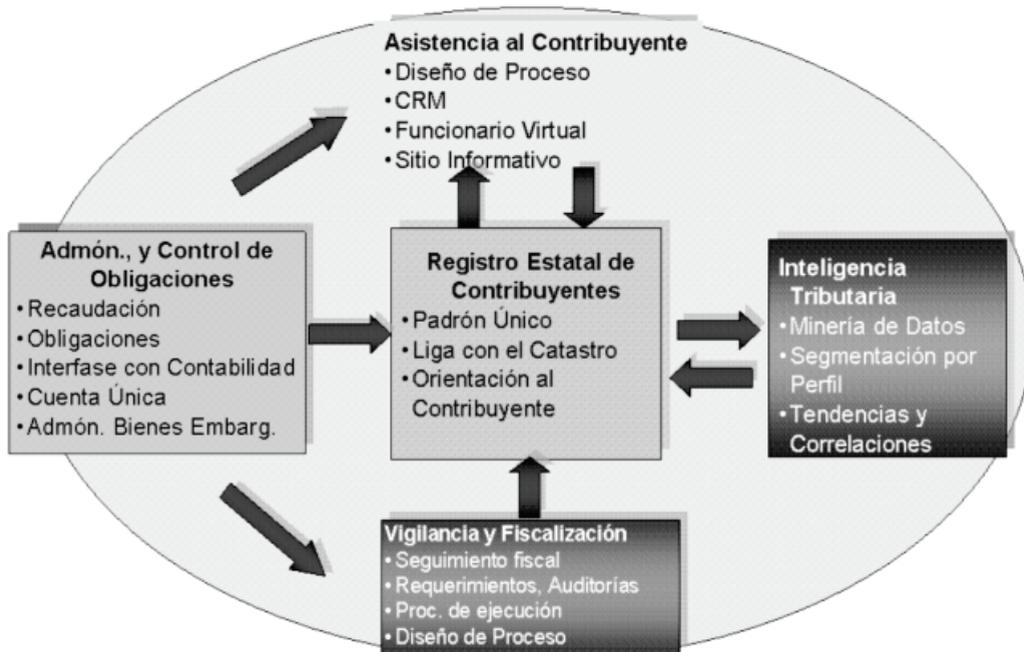
Llevar a cabo el análisis y rediseño de los procesos de trabajo de la Dirección de Fiscalización de la Subsecretaría de Ingresos, para el desarrollo e implantación de nuevos sistemas, procesos y métodos, y proveer las soluciones informáticas pertinentes; que permitan obtener una mejora sustancial, así como el logro puntual de los objetivos previstos para el área dentro del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Puebla 2005-2011.

Inteligencia Tributaria (IT).

Contar con las herramientas y métodos necesarios que permitan recopilar, analizar y procesar la información actual e histórica de fuentes internas y externas relacionadas con el área de recaudación y cuyos resultados se puedan tomar como base para la toma de decisiones en materia de recaudación, fiscalización, definición de la política fiscal y planes conducentes para formular estrategias de control de evasión e incremento de la recaudación.

VI. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Para implementar una solución alineada con la estrategia, que resuelva la problemática y que logre los objetivos planteados, se contemplaron 5 Subproyectos interrelacionados entre si:



Puntos básicos de la estrategia

- Rediseño de procesos críticos: Recaudación, Fiscalización y Asistencia al Contribuyente.
- Concentración del pago de contribuciones en Bancos e Internet.
- Convertir las actuales oficinas recaudadoras en oficinas de asistencia al contribuyente.
- Reenfocar recursos liberados de las oficinas recaudadoras y a nivel central hacia actividades de fiscalización en el ámbito estatal.

- Ampliar la base de contribuyentes/contribuciones por medio de:
 - o Creación de cuenta única por contribuyente.
 - o Identificación plena del contribuyente a todo nivel, incluyendo su información geográfica (catastral)
 - o Cruce con padrones federales (SAT, IMSS, SOAPAP, CFE, etc.)
- Incorporación de nuevas tecnologías.
- Definición de indicadores y métricas para administrar por procesos las funciones de la SSI.

V. CRONOLOGÍA EN LA IMPLEMENTACIÓN

Desde sus inicios el Proyecto Integral de Modernización Tributaria fue concebido para implementarse en 3 etapas. Las primeras dos etapas consistieron básicamente en el desarrollo del sistema informático y la última etapa consistirá en la Implantación del mismo en la Secretaría.

VI. REQUERIMIENTOS EN SU IMPLEMENTACIÓN

Para el desarrollo del proyecto fue necesaria la contratación de Servicios Profesionales especializados en el desarrollo de Sistemas informáticos y con conocimiento del proceso recaudatorio. Además de ello, el personal operativo y técnico de la Subsecretaría de Ingresos requirió de una importantísima y permanente participación aportando su conocimiento y experiencia en materia Recaudatoria, de Fiscalización y Comercio Exterior para concretar en un sistema toda la funcionalidad necesaria.

Para la implementación del Proyecto fue necesaria la contratación de Servicios profesionales para el desarrollo del sistema. De igual manera fueron necesarios recursos económicos para la construcción de un nuevo Site, la adquisición de nuevos y potentes servidores y compra de equipos de cómputo personales y licencias de software.

Otros requerimientos del programa fueron:

- Mejorar las instalaciones físicas de las 28 Oficinas Recaudadoras y de Asistencia al Contribuyente.
- Automatizar procesos para ofrecer al contribuyente el Pago de Contribuciones a través de Bancos e Internet.
- Capacitar al personal para asistir al contribuyente de forma óptima y capacitarlo en el uso de nuevas herramientas como el uso de software especializado:
 - o Customer Relationship Management (CRM), que permite llevar el seguimiento de los contactos que los contribuyentes o ciudadanos en general realizan con la Secretaría, en materia recaudatoria
 - o Funcionario Virtual, que asiste permanentemente a los contribuyentes y ciudadanos en general, sobre dudas en materia fiscal, a través del Portal de la Secretaría
 - o Sistema Q-Matic, que permite el registro de llegadas, mide tiempos de espera, genera estadísticas y reportes de atención.
- Realizar una intensa campaña en materia de Cultura Cívica al ciudadano, mediante trípticos, volantes, pláticas a los contribuyentes, etc.
- Otros.

VII. RESULTADOS

- Elevar la recaudación en aproximadamente el 200%
- Aumentar la base de contribuyentes del Padrón
- Mejorar el grado de identificación y localización de los contribuyentes
- Hacer más eficiente la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones

- Incrementar la percepción del riesgo en el contribuyente por el no cumplimiento
- Contar con información integral del contribuyente respecto de todas las obligaciones de que es sujeto
- Brindar al ciudadano una mejor atención y al contribuyente una asistencia de calidad
- Administrar la expedición de formas valoradas para un mejor control de las mismas por parte del Gobierno estatal
- Interrelacionar con Dependencias estatales para brindar al ciudadano un mejor servicio y para tener un mejor control en el otorgamiento de servicios
- Mejorar los procesos de fiscalización disminuyendo la evasión y elusión fiscal
- Hacer que el personal de la Subsecretaría cambie su forma de pensar hacia un enfoque de Recaudar en lugar de “cobrar impuestos”

VIII. RESUMEN DE LA EXPERIENCIA

Como todo cambio, en un principio fue difícil la aceptación del proyecto, sobre todo porque ello implicó cambiar el concepto de “cobrar impuestos” por el de Recaudar. Una vez que se conocieron los beneficios que el proyecto brindaba se logró la aceptación del mismo por el personal, considerando que no sólo facilita la operación cotidiana, si no que la interrelación existente entre los diferentes subsistemas y módulos permite un mejor control y evita inconsistencias en la información.

IX. FACTOR DE TRANSFERENCIA

El proyecto puede ser implementado por cualquiera de las Entidades Federativas en virtud de que la conceptualización se basa en principios generales en las materias que lo integran, sin embargo por ser un sistema hecho a la medida de las necesidades del Estado se requerirían

adecuación según corresponda a cada caso en lo particular. Se requerirá contar con la infraestructura adecuada

X. BENEFICIOS OBTENIDOS EN LA IMPLEMENTACIÓN

- Mayores ingresos para el Estado.
- Promover el liderazgo nacional en recaudación y fiscalización.
- Mayor y mejor orientación a los ciudadanos que faciliten el adecuado cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Aplicar el sistema tributario con mayor equidad y eficiencia
- Tener un registro único estatal de los contribuyentes como una fuente de consulta de información confiable y consistente.
- Combate sistemático a la evasión y elusión fiscal.
- Ampliación de la base de contribuyentes, que redundará en una mejor distribución de la carga tributaria entre más ciudadanos.
- Procesos de fiscalización más efectivos y mejor dirigidos, hacia los contribuyentes con mayor capacidad económica.
- Mejora de percepción del contribuyente con relación al Estado.
- Mayores posibilidades de incrementar la infraestructura, bienes y servicios para la ciudadanía gracias a una mayor recaudación.

XI. COMENTARIOS Y CONCLUSIONES FINALES

Es importante destacar que esta práctica cumple con los siguientes elementos:

Impacto positivo.- La práctica es factible de medir, ya que se pueden comparar los resultados obtenidos previa y posteriormente a la implantación de la misma, en recaudación, base del padrón, nivel de cumplimiento y otros.

Transferibilidad.- La práctica es factible de adaptarse para otras entidades federativas bajo las condiciones especificadas en el punto 6.

Factibilidad.- La práctica es viable técnicamente y su viabilidad económica dependerá de presupuestar en tiempo y forma los recursos necesarios para su implementación.

Innovación.- La práctica ha introducido cambios administrativos, operativos y de conceptualización en la forma de trabajar de la Subsecretaría de Ingresos. De igual manera tecnológicamente ha implicado estar a la vanguardia, tanto en hardware como en software.

Finalmente, como toda buena práctica ésta requiere de la mejora continua. Todo sistema requiere de mantenimiento permanente porque surgen o cambian las necesidades, en el caso de la Secretaría de Finanzas aparecen nuevos impuestos, cambian las leyes, cambian los procesos administrativos, y se hace necesario implementar los cambios para seguir operando de forma óptima.

La Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla ha dado un gran paso con el logro del Proyecto Integral de Modernización Tributaria, ya que Gobierno, ciudadanos y personal de la Secretaría se ha beneficiado con él. El Gobierno recaudará más y mejor; el ciudadano recibirá una mejor atención y podrá cumplir con sus obligaciones más fácilmente y personal de la secretaría ha cambiado su forma de pensar hacia un enfoque recaudatorio y de estrecha interrelación entre todas las áreas, además de poder realizar su trabajo de manera más eficiente.