



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO

**INSTITUTO DE CIENCIAS ECONÓMICO
ADMINISTRATIVAS.
COORDINACIÓN DE POSGRADO**

ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

**UN MODELO DE MEJORA CONTÍNUA A LOS
PROCESOS DE FISCALIZACIÓN DE LA SECRETARÍA
DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE
HIDALGO**

TESINA

PARA OBTENER EL DIPLOMA DE
ESPECIALISTA EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

P R E S E N T A:

ADRIANA JUÁREZ FUENTES

ASESOR:

M.A.F. JOSE ANTONIO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Planteamiento del Problema | 1 |
| Justificación | 6 |
| Tipo de investigación | 9 |
| Diseño | 9 |
| Hipótesis | 10 |
| Objetivo General | 10 |
| Objetivos Específicos | 10 |
| Preguntas de Investigación | 11 |
| CAPITULO I. ANTECEDENTES GENERALES DE LOS IMPUESTOS. | 12 |
| 1.1 Impuesto sobre la renta. | 15 |
| 1.1.1 Impuesto sobre la renta de la tierra. | 15 |
| 1.1.2 Obligaciones Personales. | 20 |
| 1.2 Datos históricos de otros pueblos y personajes. | 21 |
| 1.2 Los tributos. | 21 |
| 1.2.1 Su presencia en la economía. | 21 |
| 1.3. Ingreso Público. | 22 |
| 1.3.1 Medio de financiamiento. | 23 |
| 1.3.1.1 Fines fiscales. | 23 |
| 1. 4. Antecedentes de los Impuestos en México. | 23 |
| 1.4.1 Los aztecas. | 23 |
| 1.4.2 La conquista. | 23 |
| 1.4.3 La independencia. | 24 |

| | |
|--|-----------|
| 1.4.4 Época preconstitucional. | 24 |
| 1.4.5 Intervención francesa. | 27 |
| 1.4.6 La revolución. | 27 |
| 1.4.7 La modernidad. | 27 |
| CAPITULO 2. LA FISCALIZACIÓN Y SUS OBJETIVOS. | 28 |
| 2.1 La identificación de los contribuyentes. | 28 |
| 2.2 Detectar el incumplimiento de obligaciones y deberes. | 28 |
| 2.3 Detectar incorrecciones y falsedades en declaraciones. | 28 |
| 2.4 La Administración Tributaria y Deberes Fiscales. | 30 |
| 2.5 Factores que condicionan el cumplimiento. | 31 |
| 2.6 Variables que determinan la capacidad recaudatoria del sistema tributario. | 35 |
| 2.6.1 Las tasas impositivas. | 35 |
| 2.6.2 Eficacia de la acción fiscalizadora. | 36 |
| 2.6.3 Simplicidad de la estructura tributaria. | 37 |
| 2.7 Sanciones. | 39 |
| 2.8. Aceptación del Sistema Tributario. | 40 |
| CAPITULO 3. SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO. | 41 |
| 3.1 Funciones. | 41 |
| 3.2 Atribuciones. | 41 |
| 3.3 Programas y Proyectos. | 44 |
| 3.4 Directorio de la Secretaria de Finanzas. | 45 |

| | |
|--|-----------|
| 3.5 Trámites y Servicios que ofrece. | 46 |
| 3.6 Programa de Fortalecimiento Hacendario. | 47 |
| 3.6.1 Fortalecimiento de Ingresos Estatales. | 47 |
| 3.6.2 Coordinación Fiscal con el Gobierno Federal. | 48 |
| 3.6.3 Coordinación Fiscal con Municipios. | 48 |
| 3.6.4 Procuraduría Fiscal. | 49 |
| 3.7 Programa de Presupuesto, Gasto e Inversión. | 49 |
| 3.7.1 Presupuesto de Egresos. | 49 |
| 3.7.2 Racionalidad, Disciplina y Eficiencia del Gasto. | 49 |
| 3.7.3 Sistema de Control Presupuestal y Contabilidad Gubernamental. | 50 |
| 3.7.4 Cuenta Pública. | 51 |
| 3.7.5 Transparencia Hacendaria. | 51 |
| 3.7.6 Inversión Extranjera, Privada y Social. | 51 |
| 3.6.11 Deuda Pública. | 52 |
| 3.8.1 Calificaciones del Riesgo Crediticio Estatal. | 52 |
| 3.8.2 Registro Estatal de Deuda Pública | 52 |
| 3.9 Síntesis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de las Finanzas Públicas de Hidalgo. | 53 |
| 3.9.1 Fortalezas. | 54 |
| 3.9.2 Debilidades. | 54 |
| 3.9.3 Oportunidades. | 54 |
| 3.9.4 Amenazas. | 55 |
| CONCLUSIONES. | 57 |
| BIBLIOGRAFÍA | 59 |
| GLOSARIO | 60 |

Planteamiento del Problema

La fiscalización o función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, a través de tareas que tienen por finalidad instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria; cautelando el correcto, integro y oportuno pago de los impuestos.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Hidalgo convienen en modificar el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que tienen celebrado, en vigor a partir del 1 de enero de 1997.

En los términos de lo dispuesto en la fracción II de la cláusula octava del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el Estado está obligado a cumplir con el Programa Operativo Anual que determine la Secretaría, previamente concertado con él en lo individual.

De acuerdo con este convenio el gobierno esta autorizado por la ley para examinar las declaraciones presentadas por los contribuyentes dentro de los plazos establecidos para tal efecto, y revisar cualquier deficiencia en su declaración.

Fundamentalmente son dos los tipos de acciones de fiscalización que el gobierno lleva a cabo:

- a) Los procesos masivos: Que corresponden a los planes que enfrentan a un número significativo de contribuyentes, a través de procesos más estructurados de atención y fiscalización, y que cuentan para su ejecución con un apoyo informático uniforme a lo largo del país, con objeto de lograr eficiencia y efectividad en la fiscalización. En éstos procesos la tasa de atención se caracteriza por ser alta, dado que es una fiscalización dirigida a un proceso particular del contribuyente.

Los principales programas de fiscalización de este tipo son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). “En la operación IVA se procesan alrededor de un millón de declaraciones mensualmente y se realizan cruces que detectan masivamente inconsistencias para su posterior aclaración. Y en la operación Renta, por su parte, se verifican más de 1,5 millones de declaraciones de renta anuales”.¹

- b) Procesos selectivos: Los procesos selectivos de fiscalización corresponden a los planes orientados a actividades económicas o grupos de contribuyentes específicos, que muestran un incumplimiento mayor, con un enfoque menos estructurado, dependiendo del objetivo que se desea alcanzar con cada programa. La tasa de atención es más baja, de acuerdo a que supone una revisión más extensiva e integral del contribuyente.

De la misma forma se han considerado que los principales énfasis de las acciones de fiscalización que se realizan son:

- a) Control del cumplimiento tributario: Este aspecto tiene que ver con evaluar el comportamiento de los contribuyentes en todas las interacciones dadas por obligaciones periódicas que contempla la legislación tributaria. La fiscalización preventiva es muy útil para dicho control. Se alimenta de información histórica del comportamiento de los contribuyentes y se procesa para identificar potenciales incumplidores, con los cuales es necesario adoptar medidas más restrictivas en cuanto al nivel de facilidades que se le otorga.

¹ Periódico: “El Universal”. Artículo: “También reprueba en fiscalización, señala el estudio”. 04 de abril de 2007. Sección: Política.

- b) Fiscalización del incumplimiento tributario: Consiste en detectar a los contribuyentes que evaden los impuestos y procurar el integro de dichos impuestos en arcas fiscales. Para tal efecto se debe enfatizar la determinación de indicadores de incumplimiento que permitan focalizar los sectores o grupos de contribuyentes a fiscalizar.
- c) Persecución del fraude fiscal: Se materializa a través de una labor de análisis tendiente a detectar aquellas áreas y sectores de actividad más proclives a la evasión tributaria, y que por su naturaleza imponen graves perjuicios económicos y sociales al país. El objetivo apunta a debilitar la capacidad económica y financiera de individuos y grupos organizados que desarrollan actividades ilícitas a objeto de cortar el flujo de ingresos que permite la continuidad de sus operaciones.
- d) Presencia Fiscalizadora: Este aspecto tiene por objeto inspeccionar las actividades y registros de los contribuyentes y acceder a la documentación sustentatoria que en definitiva servirá para desvirtuar o confirmar la apreciación que se tiene del contribuyente.

Como se puede observar, de manera general, los aspectos expuestos con anterioridad representan las actividades de fiscalización y el énfasis en dichas actividades que el gobierno en cualquiera de sus niveles realiza con el propósito de llevar a cabo de manera eficiente los procesos de fiscalización.

Sin embargo la función fiscalizadora, que desarrolla el gobierno, no ha tenido éxito en el desarrollo de estas actividades.

Por ejemplo en reciente publicación del 4 de abril del 2007, el periódico "El Universal" publicó una nota titulada "También reprueba en fiscalización, señala el estudio", refiriendo a que México, desafortunadamente, a nivel mundial es el que menos recursos tributarios obtuvo, según el reporte de finanzas públicas que aparece en el documento denominado "Factbook 2007" difundido en México, quienes revelan lo siguiente:

“Entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México fue el que menos recursos tributarios obtuvo y su gasto en política social resultó de los más bajos, reveló un informe del organismo. El dato revelado resulta contrario a la difusión que ha realizado el gobierno de Felipe Calderón sobre que la recaudación en el país ha crecido en los últimos años.

El reporte mencionó que en los últimos 13 años el total de impuestos que captó México pasó de 17.3% del Producto Interno Bruto (PIB) a 19% del PIB, nivel que está muy por debajo del promedio de la OCDE que fue de 35.9%, en 2004, último periodo de medición”.²

Si el informe emitido dice que en trece años el total de impuestos que captó México aumentó menos del 2% del PIB y que además se encuentra por debajo del promedio de captación mundial que es del 35.9%, la percepción es que la eficiencia en la recaudación deja mucho que desear, desde este punto de vista.

“El país que tiene el mayor porcentaje de captación tributaria es Suecia, 50.4% de su PIB, seguido por Dinamarca, Bélgica, Finlandia y Noruega, con 48.8%, 45%, 44.2 y 44%, de respectivamente. México incluso fue superado por países como Corea, que alcanza 24.6%”.³

El informe cita una serie de países donde México se encuentra entre aquellos que tienen menor recaudación tributaria. Actualmente, una comisión de legisladores mexicanos se encuentra en Francia, en la sede de la OCDE, para recibir consejos de la reforma fiscal que México podría aprobar este año. El reporte detalló que en gasto de política social, México también se encontró en el sótano, solamente por encima de Corea.

² Ídem.

³ Íbidem.

“El promedio de gasto social como porcentaje del PIB entre los países de la OCDE fue de 20.7%, mientras en México representa 6.8%, España llegó a 20.3%, a su vez, Estados Unidos destinó 16.2% del PIB”.⁴

El gasto social representa los recursos que el gobierno destina para cubrir necesidades sociales como seguridad, educación, salud, vías de comunicación, entre otras cosas.

México también está en el fondo, en lo que se refiere a la recaudación de Impuestos Sobre la Renta (ISR), con 4.7% del PIB, mientras que quien la encabeza es Dinamarca con 29.5%.

Un dato adicional fue que México se colocó en el último lugar de la lista el nivel de ingresos por concepto de las contribuciones que realizan empleados y empleadores con 18.2% del PIB, lejos de Bélgica que registró 55.4% del PIB.

En impuestos a bienes y servicios, México captó 10.5% del PIB, que lo llevó al nivel 21 de las 30 economías; el nivel está por debajo del promedio de la OCDE que fue 11.4%.

Con base en esta información se puede concluir que México no está siendo eficaz y eficiente en sus procesos de fiscalización y recaudación, al menos, no en relación con los demás países, y este fenómeno afecta a la sociedad ya que no permite destinar un porcentaje mayor del PIB a las necesidades sociales.

Como se mencionó en un principio la fiscalización comprende un conjunto de tareas que tienen por finalidad instar a los contribuyentes a cumplir su obligación tributaria. Por diversos motivos y por las estadísticas expuestas con anterioridad, este aspecto no se está cumpliendo, por otra parte el cumplimiento correcto, íntegro y oportuno pago de los impuestos, es otro aspecto en el que la eficiencia en los procesos de fiscalización deben coadyuvar para que se cumpla de manera cabal.

⁴ Íbidem.

Justificación

La calidad de vida, es sin duda un punto importante en el desarrollo de cualquier país y no un punto de comparación entre aquellos ubicados en primer mundo con aquellos llamados en desarrollo o tercer mundistas, si no, mas bien una necesidad que los gobiernos deben de atender y subsanar, a través de la adecuada administración de los recursos, con los que cuentan cada una de las entidades que conforman nuestro país.

En el mismo tenor de ideas y en consideración a lo plasmado en el Plan de Desarrollo Estatal 2005-2011, del Gobierno del Estado de Hidalgo, el cual contempla en su eje estratégico el aspecto de la Calidad de vida, mismo que explica los aspectos siguientes:

“Hidalgo es un estado de contrastes. Contamos con importantes e innegables avances en materia de desarrollo social que permiten a los hidalguenses gozar de mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, también tenemos importantes rezagos que es necesario vencer con una visión sustentable, pero sobretodo, con una comprometida responsabilidad social.

La mitad de la población hidalguense vive en zonas rurales, distribuida en alrededor de 4,500 localidades menores de 2,500 habitantes, de las cuales, más de 3,800 tienen menos de 500. Esta dispersión en los asentamientos humanos dimensiona el tamaño del desafío que se tiene por delante para llevar servicios de calidad a todas las regiones para abatir la pobreza y la desigualdad.

Lo anterior genera desequilibrios entre los municipios y las regiones del estado, pero también al interior de las mismas ciudades, donde se identifican la convivencia de importantes desarrollos habitacionales que cuentan con equipamiento urbano e infraestructura suficiente y adecuada, con otros espacios que registran carencias en este rubro, así como con el

establecimiento de zonas marginadas que regularmente no cuentan con los servicios indispensables, debido principalmente a los elevados costos que representan las dificultades geográficas, técnicas y operativas para su introducción.

Esta situación, entre otras, ha generado que en el estado se presente con considerable importancia el fenómeno de la migración. Es conocido que las remesas generadas por la población migrante constituyen una importante fuente de recursos para las comunidades, sólo que estos recursos se destinan preferentemente al gasto y no son invertidos en proyectos productivos que puedan redundar en el beneficio de las familias hidalguenses.

En razón de los avances alcanzados, actualmente ocupamos el primer lugar nacional en la aplicación de los programas de salud pública y el tercero en atención educativa a la población de 6 a 24 años de edad; se beneficia con becas a uno de cada tres estudiantes y nos ubicamos entre las 10 entidades mejor comunicadas del país.

Para nuestra estrategia de desarrollo, la educación es la alternativa más contundente para propiciar de manera directa el desarrollo potencial del ser humano. Con ella se contribuye a generar el bagaje de conocimientos y habilidades del individuo, que lo colocan con mayores posibilidades de acceder a condiciones más favorables de bienestar.

Es indudable que las políticas de desarrollo social en la actualidad requieren observar con mayor atención y detenimiento el fenómeno del envejecimiento activo de la población, por ello, se ratifica el compromiso hacia los adultos mayores. Con un trabajo arduo y constante a favor de este sector de la población, se planea ampliar la cobertura y calidad de la atención de las áreas de salud en materia geriátrica.

Otro rubro que se maneja de manera especial es el relacionado con la atención a la niñez. La desnutrición durante esta etapa se asocia principalmente con la disminución del tamaño corporal, de la capacidad física, del desempeño

intelectual y escolar durante la adolescencia y la edad adulta. Los niños que se encuentran en esta situación serán prioridad para revertir su condición de dependencia e indefensión.

Los procesos eficientes de fiscalización no son un aspecto que incumba exclusivamente al gobierno o a sus organismos fiscalizadores, tienen un impacto en la sociedad ya que es a través de estos recursos con que se pueden llevar a cabo acciones de beneficio social.”⁵

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en cumplimiento del compromiso que tiene dentro del desarrollo de su entorno tanto regional como nacional y atendiendo lo manifestado en su misión, la que a la letra dice:

Impartir educación media superior, profesional media y superior, realizar investigación; crear y difundir la cultura, el deporte, la ciencia y la tecnología; vincular las funciones sustantivas al interior y con el entorno social y productivo, con programas educativos acreditados asociados a proyectos de investigación que impulsan el desarrollo regional, nacional e internacional; en donde la formación integral, el espíritu emprendedor y el compromiso del estudiante con la sociedad son la prioridad principal.

A través del cuerpo académico de Contaduría, del Instituto de Ciencias Económico Administrativas, se manifiesta la elaboración de un proyecto de investigación que tendrá como finalidad, de identificar y proponer un modelo de mejora continua en los procesos de fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo, que se justifica desde los siguientes puntos de vista:

- Por una parte tiene una utilidad práctica ya que la creación de un modelo de mejora continúa en los procesos de fiscalización en el estado de Hidalgo, puede sugerirse e implementarse, solucionando un problema

⁵ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, Gobierno del Estado de Hidalgo.

real que se tiene en nuestro estado. No es una investigación que no tenga una utilidad práctica.

- Desde otra perspectiva esta investigación pretende un impacto social, ya que al eficientar los procesos de fiscalización se espera que se tengan mayores recursos en beneficio de la sociedad a la que el gobierno sirve, es decir, redundando en beneficios en forma de servicios que permitan elevar la calidad de vida de los Hidalguenses.

Tipo de investigación.

Metodología.

Esta investigación es cualitativa se basará en los estudios y aportaciones de las fuentes de información como libros de texto, revistas, leyes, páginas de internet del gobierno del estado de Hidalgo, entre otros, por tal motivo se iniciará con el tipo de método descriptivo ya que este tiene como propósito especificar las aportaciones que se han encontrado en materia y que servirán como base para realizar la investigación.

Diseño.

El diseño de la investigación a realizar no es experimental pues observa el fenómeno tal como se presenta en la realidad sin alterarlo intencionalmente.

Se utilizará un diseño transeccional pues se recolectarán los datos en un solo momento en el tiempo, con el tiempo de describir y analizar la incidencia e interrelación en un momento.

Hipótesis

La propuesta de un proceso de mejora continua en los procesos de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo, permitirá el crecimiento sostenible de la recaudación Tributaria, que garantice mejorar la calidad de vida de los Hidalguenses.

Objetivo General

Identificar y proponer un sistema de mejora continua en los procesos de Fiscalización implantados en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo, que permita elevar la recaudación de contribuciones en materia fiscal.

Objetivos Específicos

- Conocer los procesos administrativo-operativos utilizados en la recaudación de las contribuciones, por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Proponer los mecanismos de fortalecimiento de los procesos administrativo-operativos utilizados en la recaudación de las contribuciones, por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Analizar los resultados de la implantación del Modelo de Mejora Continua en los procesos administrativo-operativos utilizados en la recaudación de las contribuciones, por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo.

Preguntas de Investigación

¿Que es un Proceso de Mejora Continua?

¿Que son los procesos de fiscalización?

¿Que son las contribuciones?

¿En que consiste la recaudación de Contribuciones?

¿Que resultados se obtendrán de la implantación de un Proceso de Mejora Continua?

¿Que es la calidad de vida?

CAPITULO I. ANTECEDENTES GENERALES DE LOS IMPUESTOS.

Los ingresos privados de los individuos provienen de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. En consecuencia, todo impuesto se ha de pagar, en última instancia, por alguna de estas fuentes de ingreso, o por todas a la vez, ahora a procurar ofrecer, en primer lugar, la mejor explicación posible de aquellos impuestos que se pretende hacer recaer sobre la renta; en segundo lugar, de aquellos que se desea graviten sobre el beneficio; en tercer lugar, de aquellos cuyo propósito es que descansen sobre los salarios; y en cuarto, de aquellos otros cuya mira se concreta en que pesen indiferentemente sobre las tres diferentes fuentes de los ingresos privados.

La consideración particular de cada uno de estos cuatro grupos de tributos dividirá la Segunda parte del presente Capitulo en cuatro Artículos, tres de los cuales requieren otras subdivisiones. Del examen de la naturaleza de cada una de esas cuatro contribuciones deduciremos con la mayor claridad posible que muchos de ellos no se pagan en definitiva con cargo a aquellas fuentes de ingresos sobre las cuales se pretendía que recayeran.

Pero antes de iniciar el examen particular de estos impuestos es necesario dejar establecidas las cuatro máximas siguientes, que comprenden a todos los tributos en general.

- I. Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal. Los gastos del Gobierno, en lo que concierne a los súbditos de una gran nación, viene a ser como los gastos de administración de una gran hacienda con respecto a sus copropietarios, los cuales, sin excepción, están obligados a contribuir en proporción a sus respectivos intereses.

En la observancia o en la omisión de esta máxima consiste lo que se llama igualdad o desigualdad de la imposición. Es necesario tener presente que cualquier impuesto que finalmente se pague por una sola de esas tres fuentes originarias de ingreso, sin afectar a las otras dos, es esencialmente desigual.

En la investigación que llevaremos a efecto sobre las distintas clases de contribuciones solo por excepción no nos ocuparemos de esta especie de desigualdad, concretándonos, en la mayora parte de los

casos, al estudio de aquella otra inconveniencia resultante del uso de un impuesto particular que recaiga en forma desigual sobre aquella especie particular de ingreso que se desea gravar.

- II. El impuesto que cada individuo esta obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adecuada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona. Donde ocurra lo contrario resultara que cualquier persona sujeta a la obligación de contribuir estará mas o menos sujeta a la férula de recaudador, quien puede muy bien agravar la situación contributiva en caso de malquerencia, o bien lograr ciertas dadas, mediante amenazas.

La incertidumbre de la contribución da pábulo al abuso y favorece la corrupción de ciertas gentes que son impopulares por la naturaleza misma de sus cargos, aun cuando no incurran en corrupción y abuso. La certeza de lo que cada individuo tiene obligación de pagar es cuestión de tanta importancia, a nuestro modo de ver, que aun una desigualdad considerable en el modo de contribuir, no acarrea un mal tan grande (según la experiencia de muchas naciones) como la mas leve incertidumbre en lo que se ha de pagar.

- III. Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente. Un impuesto sobre la renta de las tierras o de las casas, pagadero en el momento mismo en que el dueño las cobra, se percibe con la mayor comodidad para el contribuyente, pues se supone que en esa época se halla en mejores condiciones de satisfacerlo.

Los impuestos que recaen sobre aquellos bienes de consumo que, al mismo tiempo son artículos de lujo, vienen a pagarse definitivamente por el consumidor y de una manera muy cómoda para el. Los va satisfaciendo poco a poco, a medida que tiene necesidad de comprarlos. Como, por otra parte, también se halla en libertad de adquirirlos o no, según le plazcan la incomodidad resultante de estos impuestos es una culpa que a el únicamente se le puede imputar.

IV. Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el Tesoro público, acortando el periodo de exacción lo más que se pueda. Un impuesto únicamente puede recabar de los particulares mayores cantidades de las que de hecho se ingresan en las cajas de Estado en los cuatro casos siguiente: primero, cuando la exacción requiere un gran numero de funciona ríos, cuyos salarios absorben la mayor parte del producto del impuesto y cuyos emolumentos suponen otra contribución adicional sobre el pueblo. Segundo, cuando el impuesto es de tal naturaleza que oprime la industria y desanima a los gentes para que se dediquen a ciertas actividades que proporcionarían empleo y mantendrían un gran número de personas.

De esta manera, cuando se obliga a alguien a pagar una contribución de esa especie, disminuye o anula los fondos que servirán para satisfacerla de una manera más fácil. Tercero, las confiscaciones y penalidades en que necesariamente incurren los individuos que pretenden evadir el impuesto, suelen arruinarlos, eliminando los beneficios que la comunidad podría retirar del empleo de sus capitales.

Un impuesto excesivo constituye un poderoso estímulo a la evasión, por lo cual las penalidades a los contraventores crecen proporcionalmente a la tentación que la ocasiona. La ley, contrariamente a los principios de justicia, suscita, primero, la tentación de infringirla y, después, castiga a quien la viola, y, por lo común, agrava la penalidad en proporción a las circunstancias que deberían contribuir a mitigarla, o sea el estado de ánimo propicio a la comisión del delito.

Cuarto y finalmente, cuando se sujeta los pueblos a visitas frecuentes y fiscalizaciones odiosas, por parte de los recaudadores, se les hace objeto de muchas vejaciones innecesarias, opresiones e incomodidades, y aunque la vegetación, en un sentido riguroso, no significa ningún gasto, es ciertamente equivalente a una carga que cualquiera redimiría gustoso. De uno u otro de estos cuatro modelos distintos, los impuestos legan a ser con frecuencia mucho más gravosos para el pueblo que ventajosos para el Soberano.

La justicia clara y evidente de las cuatro máximas antes citadas ha contribuido a recomendarlas, en mayor o menor grado, a la atención de todas las naciones. Todas ellas han procurado que sus tributos fuesen lo mas equitativos posible, ciertos y cómodos para el contribuyente, tanto por lo que respecta a la época como al modo de pago, y lo menos gravosos para el pueblo, en proporción al ingreso que reportan al Soberano. Las siguientes reflexiones, sobre algunos de los principales impuestos establecidos en diferentes épocas y países, nos darán a conocer como los desvelos de todas las naciones en este campo no siempre se vieron coronados por el mismo éxito.

1.1 Impuesto sobre la renta.

1.1.1 Impuesto sobre la renta de la tierra.

Un impuesto sobre la renta puede establecerse de acuerdo con un cierto canon, de tal manera que cada distrito sea valorado con arreglo a una determinada renta, cuya valuación no se altere mas tarde; o bien puede instituirse de tal forma que varíe, acomodándose a las variaciones que experimente la renta efectiva de la tierra, subiendo o bajando con arreglo a los progresos o decadencia del cultivo.

Aunque un impuesto sobre la tierra –land tax- como el que existe en la Gran Bretaña, establecido sobre cada uno de los distritos en la forma de un canon invariable, pueda ser equitativo en la época de su primer establecimiento, necesariamente pierde esa condición con el transcurso del tiempo, según los varios grados de adelanto o de atraso que experimente el cultivo en las diferentes regiones del país.

En Inglaterra la valuación de los diferentes condados y parroquias que sirvió para hacer el reparto del impuesto territorial, con arreglo a las disposiciones del cuarto año del reinado de Guillermo y María, fue muy desigual ya desde la época de su primer establecimiento. Este tributo, a pesar de contrariar la primera de las máximas que acabamos de mencionar, se halla de acuerdo con las tres restantes.

El impuesto se conforma con el canon de certeza. El tiempo del pago, corriendo a compas del momento en que la renta se devenga, es cómodo para el contribuyente, aun cuando el dueño es la persona llamada realmente al pago del impuesto, es el colono quien lo adelanta, estando el señor obligado a

deducírselo, cuando satisface la renta. Este impuesto se recauda por un numero mucho mas pequeño de funcionarios que cualquier otro susceptible de arrojar un producto aproximadamente igual. Pero como la cuota correspondiente a cada uno de los distritos no sube con el aumento de la renta, resulta que el Soberano no participa en las ganancias resultantes de las mejoras que los terratenientes efectúen.

Esta circunstancia, sin embargo, contribuye a exonerar a los dueños de otros predios del distrito. Pero el recargo que de esta forma puede resultar para una finca particular es tan pequeño que de hecho no desanima la realización de aquellas mejoras, ni reduce le producto de la tierra a menos de lo que produciría en otro caso, como su tendencia no es la de disminuir la cantidad del producto, tampoco se resuelve en elevar el precio del mismo. No pone dificultades a la actividad económica del país, ni implica para los terratenientes otras incomodidades, salvo las que resultan del pago inevitable del impuesto.

Las ventajas que los señores de la tierra han derivado de las valuaciones constantes e invariables de la tierra en la Gran Bretaña, que sirvieron de base para la distribución, del impuesto, surgieron principalmente de determinadas circunstancias que son por entero extrañas a la naturaleza del impuesto.

Las ventajas que los señores de la tierra han derivado de las valuaciones constantes e invariables de la tierra en la Gran Bretaña, que sirvieron de base para la distribución del impuesto, surgieron principalmente de determinadas circunstancias que son por entero extrañas a la naturaleza del impuesto.

En parte, fueron efecto de la gran prosperidad que se difundió por casi todas las regiones del país, pues las rentas de la mayor parte de las fincas de la Gran Bretaña han subido de una manera constante y apenas disminuido, en algunos casos, desde que se estableció el impuesto. Por lo tanto, los terratenientes han ganado, por regla general, la diferencia entre la contribución que deberían pagar, con arreglo a las rentas que actualmente rinden sus propiedades, y la que satisfacen de una manera efectiva, de acuerdo con las antiguas estimaciones. Ahora bien, si la situación del país hubiera sido diferente, y las rentas hubieran ido decayendo gradualmente como consecuencia de la decadencia del cultivo, entonces los dueños habrían tenido que pechar con la diferencia.

Tal como las cosas se han producido desde los días de la Revolución, la constancia de las valoraciones ha sido ventajosa para los propietarios, y perjudicial para el Soberano. Pero en el caso de que los acontecimientos hubieran discurrido a la inversa, la ventaja habría redundado en beneficio de este último, y en perjuicio de los dueños de la tierra.

El impuesto sobre la renta de la tierra que varié con arreglo a las oscilaciones de aquella o aumente o disminuya según los adelantos o decadencia del cultivo, ha sido una forma de contribución recomendada, como la mas equitativa de cuantas pueda uno imaginarse, por aquel sector de escritores que se conocen en Francia con el nombre de “economistas”. Todos los impuestos se pagan, en última instancia, por la renta de la tierra y, por lo tanto, deben recaer sobre la fuente que en definitiva los absorbe. Es una verdad evidente que todos los impuestos deben descansar con la máxima equidad posible sobre la fuente que definitivamente los paga. Pero sin empeñarnos en una discusión prolija en torno a los argumentos metafísicos con que aquellos defienden su ingeniosa teoría, en las siguientes consideraciones aparecerá suficientemente probado cuales son las contribuciones que recaen finalmente sobre la renta de la tierra, y cuales, en definitiva, vienen a descansar sobre otras fuentes de ingresos.

Impuestos que no guardan proporción con la renta⁶, sino con el producto de la tierra. Los impuestos sobre el producto de la tierra son, en realidad, impuestos sobre la renta, y, aunque los pague originalmente el colono, quien en definitiva los soporta es el dueño de los predios. Cuando es necesario pagar una parte del producto, en concepto de impuesto, el arrendatario hace un computo lo mas exacto posible de cual es el valor de esa parte, un año con otro, para lograr una reducción proporcional en la renta que esta dispuesto a pagar al dueño de la tierra. No hay arrendatario que no compute con anterioridad y exactitud a cuanto asciende el diezmo de la Iglesia, que viene a ser una especie de contribución territorial.

Tanto el diezmo como cualquier otro impuesto de la misma condición, son impuestos desiguales, a pesar de su aparente uniformidad, por que una misma parte del producto no siempre equivale, en distintas situaciones, a la misma proporción de la renta. En algunas tierras muy fértiles el producto de la cosecha

⁶ Smith, Adam: Investigación de la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones. (México editorial fondo de cultura económica, 1977) p 180

suele ser tan grande que la mitad es suficientemente para que el labrador reponga el capital empleado en el cultivo, conjuntamente con los intereses correspondientes, tal como se hallen regulados en la localidad. La otra mitad, o lo que viene a ser lo mismo, el valor de esa porción, es la renta que estaría en condiciones de pagar al señor, si no existiese el diezmo.

Ahora bien, si se ha de pagar un diezmo del producto en concepto de diezmo, ha de solicitar una rebaja de la quinta parte de la renta, pues, en otro caso, no podría reponer su capital, con lo beneficiarios correspondientes. En tales circunstancias la renta del propietario, en lugar de ser la mitad del producto total, o sea cinco décimas, no ascenderá sino a cuatro décimas partes. En las tierras pobres suelen ser, a veces, tan escaso el producto, y tan grandes los gastos de cultivo, que se necesitan cuatro quintos de aquel para que el labrador recupere su capital, con una ganancia moderada. En dicho evento, aunque no haya diezmo que pagar, le renta del dueño no puede sobrepasar un quinto o dos décimos del producto; pero pagando el diezmo el arrendatario, no puede por menos de exigir del señor igual rebaja de la renta, con la cual esta queda reducida a una décima parte.

En las tierras fértiles el diezmo suele ser, por lo común, una quinta parte, o cuatro chelines por libra; mientras que en los terrenos pobres pueden llegar a ser en ocasiones la mitad, o lo que es lo mismo, diez chelines por libra.

De la misma manera que el diezmo es un gravamen desigual sobre la renta, es también una carga que cohibe las mejoras que pudiera emprender el dueño, y la diligencia en el cultivo, por parte del colono.

El primero no se puede aventurar a hacer las mejoras más importantes, que son, por otra parte, las más dispendiosas y el segundo, tampoco se puede dedicar a cultivar los frutos más valiosos, que suelen ser, también, los que más cuestan, cuando la Iglesia, que no contribuye en nada dichos gastos, recaba una parte tan considerable del beneficio.

El cultivo de rubia estuvo durante mucho tiempo confinado a las Provincias Unidas, que por ser presbiterianas, y hallarse exentas, por esa razón, de tan oneroso gravamen, disfrutaban una especie de monopolio en el cultivo de ese valioso colorante, con respecto a las demás partes de Europa. Los últimos intentos que se han hecho para introducir el cultivo de esa planta en Inglaterra,

solo pudieron hacerse gracias a la disposición que establecía se exigiesen solamente cinco chelines por acre, en lugar de cualquier clase de diezmo.

Se dice que el origen de las contribuciones se da en el momento, en que el hombre decide vivir en sociedad, ya que a partir de aquí, es cuando se da también el origen de las comunidades que posteriormente en su conjunto forman un estado, el cual tiene la necesidad de ser conducido por un gobierno, y este a su vez para satisfacer las necesidades de sus comunidades, le es necesario desde ese momento la implantación de las contribuciones.

En la antigua Grecia la recaudación de las contribuciones hechas a su gobierno, se daba a través de las llamadas "LITURGIAS"⁷.

Las contribuciones en la Roma antigua, en su principio sólo se imponían en caso de emergencia, estas contribuciones sólo se cobraban en las provincias y no a las ciudades romanas, ya que la consideraban como una ofensa.

La cobranza de estas contribuciones para el imperio se hacía a través de los llamados publicanos.

De igual forma en la época antigua la guerra fue considerada como una forma de allegarse contribuciones, las cuales eran cobradas a los pueblos sometidos.

Una época como la edad media (era de las cruzadas) es rica en experiencia en la explotación del poderoso al débil, ya que en ella el poderoso lo representaba el señor feudal, rico por tener abundancia de propiedades, pero que se requería de manos útiles para cultivar su tierra y sobre todo para proteger su integridad física de los ataques vandálicos de posibles agresores. En esta época el señor feudal establece las condiciones para sus servicios, los cuales están ante todo obligados a deberles respeto y agradecimiento, esto origina que la cuestión tributaria se vuelva anárquica, arbitraria e injusta ya que los siervos deberían cumplir con dos tipos de obligaciones: personales y económicas.

⁷ Smith, Adam: Investigación de la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones. (México editorial fondo de cultura económica, 1977) p 210.

1.1.2 Obligaciones Personales.

Estas consistían en prestar servicio militar a favor del señor feudal, al acompañarlo a la guerra, siendo esta obligación totalmente libre para el criterio del señor feudal, pero finalmente se restringió a 40 días de servicios y el siervo solo tenía el deber de acompañarlo hasta determinada región. Dentro de estas obligaciones también surge la de cultivar las tierras propiedad del feudo.

La obligación de orientar al Señor en los negocios y la de hacer guardia, así como de alojar a los visitantes del señor feudal, fueron otras de las modalidades de este tipo de prestaciones que tenían que cumplir los siervos.

Obligaciones Económicas:

En este género de prestaciones aparecieron por ejemplo: pagar por usar el horno, el molino del señor feudal, contribuir con vino, proporcionar granos, cabezas de ganado, así como aportar los impuestos de la talla o pecho, el impuesto de la mano muerta, el diezmo, etc.

Impuesto De La Talla O Pecho. Se conoció con este nombre porque al momento de ser pagado se hacía en un pedazo de madera una marca o talla, los actos que originaban el pago de este impuesto básicamente eran:

- A. El casamiento de una de las hijas.
- B. Armar de caballero a un hijo.
- C. La adquisición de equipo para las cruzadas.
- D. La propiedad de inmueble, la cual se estimaba de acuerdo con su fertilidad.

Impuesto De Mano Muerta. Consistía en el derecho de adjudicación del señor feudal, cuando uno de sus siervos fallecía y tenía bienes, en esta época los parientes colaterales del fallecido no tenían derecho a heredar por lo que si el señor feudal permitía tal hecho, éstos deberían pagar lo que se conocía como el derecho de relieve, de acuerdo con este impuesto el señor feudal también podía agenciarse los bienes de los extranjeros que fallecían dentro de sus propiedades o territorios.

Diezmo. Representaba la obligación del siervo de pagar la décima parte de sus productos al señor feudal.

1.2 Datos históricos de otros pueblos y personajes.

Por ejemplo, en la historia de los impuestos, también hace su aparición el pueblo azteca, sus soberanos exigían águilas y bolas de caucho, cierto número de mancebos a los cuales por motivos religiosos se les sacrificaba arrancándoles el corazón.

El pueblo azteca podríamos decir marca la pauta para lo que en nuestros días se conoce como impuestos ordinarios y extraordinarios, pues ellos manejaban impuestos normales y los famosos impuestos de guerra o para celebridades religiosas.

Como dato histórico del pueblo azteca puede citarse que básicamente sus tributos fueron desarrollados en especie y posteriormente encajados por el tributo en dinero o monedas con la llegada de los conquistadores españoles.

1.2. Los tributos.

1.2.1 Su presencia en la economía.

Superadas aquellas etapas de la historia se asiste en la actualidad a un periodo de gran complejidad en el que el fenómeno tributario se ha liberado de aquellos estigmas constituyendo para el Estado moderno una realidad socialmente aceptada y por ende sometida en su totalidad al ordenamiento jurídico.

La existencia de los tributos dentro de una economía se explica y justifica a la vez a partir de la existencia de una "doble necesidad". Por una parte la sentida por la sociedad de que se le garantice la satisfacción de una amplia gama de carencias lo que no es posible lograr a través de los mecanismos usuales del mercado (oferta, demanda y precio), dada la naturaleza misma de la necesidad. No es posible, por ejemplo, adquirir en el mercado seguridad pública, justicia, servicios de salud que garanticen mínimos de bienestar para la colectividad, etc.

El estado por otra parte, como organización política, al coincidir sus fines con tales necesidades asume su satisfacción como cometido estatal, tornándose de esa manera las mismas en necesidades públicas. Asegurar la provisión de los bienes y servicios que satisfagan tales necesidades constituye la más alta

prioridad para el Estado, lo que lo vincula fatalmente con el problema de financiamiento público, es decir con la arbitración de mecanismos que garanticen el flujo de los recursos financieros necesarios para encarar tal cometido. La única vía que le garantiza la certeza y en parte la suficiencia de recursos.

A través del tributo, se posibilita que sólo se llame a contribuir para el financiamiento del gasto público a quien detenta capacidad contributiva y sólo dentro del límite de la misma.

1.3 Ingreso Público.

Los ingresos públicos constituyen los flujos monetarios que tienen, un sector importante de ellos, como destino inmediato las arcas públicas y como fin ser un medio de cobertura de los gastos públicos.

Los ingresos, por lo tanto, entrañan una nota de dinamismo, pues se traducen en un flujo monetario. Los ingresos públicos constituyen sólo un sector de los recursos de que dispone el Estado para encarar el financiamiento de las necesidades públicas. Sus bienes patrimoniales no son, en consecuencia, un ingreso público, más sí lo producido por ellos.

El concepto de ingreso público tiene un uso restrictivo, pues bajo tal acepción sólo se comprenderán las percepciones monetarias que percibe el Estado y que tiene por propósito ser medios de cobertura del gasto público. Quedan por lo tanto excluidos de tal categoría las percepciones en especie, que aun si bien es cierto son susceptibles de valoración económica, sin embargo, no son expresables en unidades monetarias en los sistemas de contabilidad pública.

Existe una infinidad de percepciones por parte del Estado insusceptibles de ser calificables como ingresos, no obstante tratarse de bienes afectos a la satisfacción de necesidades públicas. Las provenientes de la confiscación o expropiación son un buen ejemplo de ello y por dicha razón se encuentran reguladas no por el derecho financiero sino por el administrativo.

1.3.1 Medio de financiamiento.

1.3.1.1 Fines fiscales.

Nota inseparable del ingreso público lo es el erigirse en el prototipo del medio de cobertura del gasto público. Por eso sólo cumplirán tal propósito aquellas percepciones que implique para el Estado la plena disposición sobre las mismas. Los medios de caución, como el depósito a favor del Estado no pueden, por ejemplo, ser calificables de ingreso público por no sustentarse en un título jurídico que posibilite la plena disponibilidad.

La vinculación ingreso público-financiamiento, no debe en modo alguno hacer pasar por alto los usos adicionales y los propósitos a que frecuentemente afecta a los ingresos, la Hacienda Pública moderna utiliza los instrumentos de captación de ingresos públicos adicionalmente como instrumentos de política económica, es decir a través de ellos, en ocasiones pretende además de allegarse medios de cobertura del gasto público, alcanzar determinados resultados en el ámbito de economía, por ejemplo estimular el ahorro, incentivar la creación de fuentes de empleo, reforzar la lucha contra los procesos inflacionarios restando liquidez a la economía, etc.

1.4. Antecedentes de los Impuestos en México.

1.4.1 Los aztecas.

La primera manifestación de la tributación en México aparece en el Códice Azteca, con el rey Azcapotzalco que les pedía tributo a cambio de beneficios en su comunidad, dejando el inicio de los registros del tributo llamados Tequiamal. Los primeros recaudadores eran llamados Calpixqueh y se identificaban por llevar una vara en una mano y un abanico en la otra. Había varios tipos de tributos que se daban según la ocasión, los había de guerra, religiosos de tiempo, etc. Los pueblos sometidos tenían que pagar dos tipos de tributos los que eran en especie o mercancía y tributos en servicios especiales

1.4.2 La conquista.

Hernán Cortés adoptó el sistema tributario del pueblo Azteca, modificando la forma de cobro cambiando los tributos de flores y animales por piedras y joyas. El primer paso de Cortés fue elaborar una relación de documentos fiscales,

nombra a un ministro, un tesorero y varios contadores encargados de la recaudación y custodia del Quinto Real. En 1573 se implanta la Alcabala que es equivalente al IVA, después el peaje por derecho de paso, creando un sistema jurídico fiscal llamado Diezmo minero en el que los indígenas pagaban con trabajo en minas, y los aprovechamientos de las minas eran para el Estado.

1.4.3 La independencia.

A partir de 1810 el sistema fiscal se complementa con el arancel para el gobierno de las aduanas marítimas, siendo estas las primeras tarifas de importación publicadas en México.

La debilidad fiscal del gobierno federal de Antonio López de Santa Anna establece el cobro del tributo de un Real por cada puerta, cuatro centavos por cada ventana, dos pesos por cada caballo robusto, un peso por los caballos flacos y un peso por cada perro.

1.4.4 Época preconstitucional.

Con la firma el 24 de agosto de 1821 de los *Tratados de Córdoba*, emerge el denominado *Imperio Mexicano*, el cual debería guiarse por los principios del constitucionalismo monárquico; y así, mientras se elegían *Cortes* para que elaborasen la *Constitución del Imperio*, entró en funciones un gobierno interino llamado *Junta Provisional Gubernativa*, presidido por Agustín de Iturbide.

En el terreno propio del proceso contributivo, tributario e impositivo, este gobierno expidió los siguientes decretos:

El 5 de octubre de 1821 manda que cese el cobro del 10% aduanal por los productos extraídos de la ciudad de México.

El 7 de octubre de 1821 ordena retomar el *Bando* publicado el 30 de junio de ese año en la ciudad de Querétaro por el *Jefe del Ejército de las Tres Garantías*, Agustín de Iturbide.

El 12 de octubre de 1821 ordena la reducción del 8 al 6% de la *alcabala*.

El 8 de noviembre de 1821 se precisa en el *Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y de Despacho Universal* que a la

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda corresponden todos los negocios pertenecientes a la *Hacienda Pública* en sus diversas rentas y la provisión inmediata o aprobación en su caso de todos los empleos de rentas.

El 15 de noviembre de 1821 ordena que el porcentaje a cobrar por derechos aduanales sea el que se cobraba en la fecha en que se declaró la *Independencia*;

El 22 de noviembre de 1821 se ordena a las aduanas marítimas remitir cada quince días a la *Dirección General de Alcabalas* notificación sobre los productos que se hubiesen destinado a la ciudad de México. Ese mismo día también se ordena la supresión de los derechos de uno por ciento, *diezmo y real de señoreaje*; la reducción de los derechos de *amonedación* y la liberalización del azogue.

El 16 de diciembre de 1821 se reglamenta el arancel general interno reduciendo considerablemente los derechos por importación.

El 18 de diciembre de 1821 se ordena que pasen a poder del Ayuntamiento las *temporalidades* de los hospitales y de las órdenes suprimidas.

El 31 de diciembre de 1821 se ordena la liberalización del comercio de mulas con los Estados Unidos.

El 22 de enero de 1822 se ordena la formación de una *Comisión* para que trabaje sobre el sistema hacendario, integrada por los señores Francisco Sánchez de Tagle, Maximino Parada, Fernando Navarro, Antonio Batres y Vicente Carbajal.

El 16 de febrero de 1822 se ordena la expedición de la documentación necesaria a los comerciantes para que las aduanas interiores no cobraran derecho alguno por la transportación de dinero a los puertos.

El 20 de febrero de 1822 se ordena el aumento del 20% en la *alcabala* a los aguardientes, vinos y licores extranjeros, dejando en 12% la *alcabala* sobre los mismos productos nacionales.

El 21 de febrero de 1822 se ordena la supresión del cobro a los indígenas del *medio real de ministros, medio real de hospital y uno y medio real de cajas de comunidad*.

Para el 24 de febrero de 1822, una vez instaladas las *Cortes*, la *Junta Provisional Gubernativa* cesa en sus funciones haciéndose cargo del gobierno las *Cortes*.

En lo relativo al proceso contributivo, tributario e impositivo, las *Cortes* expidieron los siguientes decretos:

El 22 de marzo de 1822 se ordena que a nadie pueda negársele la circulación de moneda en territorio nacional, prohibiéndose expresamente a las aduanas interiores el cobro de cualquier tipo de derechos, dejando tan sólo a salvo el cobro de los mismos en las aduanas portuarias o marítimas.

El 4 de julio de 1822 se ordena la ocupación, y el decomiso de todo lo que en ellas se encuentre, de las fincas destinadas a las misiones de Filipinas.

El 1º de agosto de 1822 se ordena la supresión del cobro de derechos, tanto en las aduanas marítimas como en las interiores, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las imprentas.

El 9 de agosto de 1822 se ordena la reestructuración de los impuestos sobre el pulque, el vino y el aguardiente.

El 29 de octubre de 1822 se prolonga por dos años el estanco del tabaco reglamentándose su administración.

El 31 de octubre de 1822 Agustín de Iturbide disuelve las *Cortes*, las que no serán reinstaladas sino hasta el 24 de marzo de 1823 como consecuencia del triunfo del movimiento anti-iturbidista abanderado por el *Plan de Casamata*, siendo desterrado Agustín de Iturbide el 1º de febrero de 1823 y estructurado un gobierno provisional compuesto por un triunvirato integrado por Bravo, Victoria y Negrete.⁸

⁸ Secretaria de hacienda y crédito publico.

1.4.5 Intervención francesa.

Crea la corresponsabilidad en las finanzas publicas entre Federación y Estado estableciendo que parte de lo recaudado se quedaría en manos del Estado y una parte pasaría a integrarse a los ingresos de la Federación.

Con la llegada de Porfirio Díaz al poder se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del Gobierno Federal. En ese periodo se recaudaron impuestos por 30 millones de pesos, pero se gastaron 44 millones de pesos generando la deuda externa.

1.4.6 La revolución.

La guerra provocó que los mexicanos no pagaran impuestos. Después de esta hubo la necesidad de reorganizar la administración y retomar las finanzas públicas aplicando reformas y acciones para impulsar las actividades tributarias.

En 1917 y 1935 se implantan diversos impuestos, como los servicios por el uso del ferrocarril, especiales sobre exportación de petróleo y derivados, por consumo de luz, teléfono, timbres, botellas cerradas, avisos y anuncios. Simultáneamente se incrementa el impuesto sobre la renta y el de consumo de gasolina. Sin embargo, tales medidas causaron beneficios sociales, con la implantación de servicios como el civil, el retiro por edad avanzada con pensión y en general. Incrementando los impuestos a los artículos nocivos para la salud y al gravar los artículos de lujo.

1.4.7 La modernidad.

Han transcurrido muchos años para que el gobierno tenga hoy leyes fiscales que le permitan disponer de recursos con los que se construyan obras públicas y presten servicios a la sociedad.

Los impuestos son ahora una colaboración para que México cuente con escuelas, hospitales, higiene, caminos y servicios públicos. El gran reto es que estos sean equitativos y que su destino sea transparente para la sociedad que es quien aporta esos recursos.

CAPITULO 2. LA FISCALIZACIÓN Y SUS OBJETIVOS.

2.1 La identificación de los contribuyentes.

Antes de ni siquiera pensar en cuantificar o medir el grado de evasión o gravedad de los niveles de incumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales, se impone como una primera tarea de toda área de fiscalización la de lograr la identificación de todos los contribuyentes, para lo cual la administración deberá de disponer de registros confiables.

Dentro de esta primera tarea el objetivo a alcanzar consistirá precisamente, en actualizar la información a efecto de que el universo de los contribuyentes identificados por la administración, coincida con el de los contribuyentes en su conjunto.

2.2 Detectar el incumplimiento de obligaciones y deberes.

Una vez identificada la totalidad de los contribuyentes, se impone como siguiente tarea, la de constatar y verificar el cumplimiento de las obligaciones y deberes por parte de los sujetos obligados. Es decir, ya que la administración hacendaria ha conocido e identificado a los sujetos obligados a cumplir con determinados derechos y obligaciones, el siguiente paso es precisamente comprobar si quienes cumplieron constituyen la totalidad de quienes debieron haberlo hecho.

Normalmente esta etapa se limita simplemente a la constatación del cumplimiento del deber formal de declarar o de presentar avisos, manifestaciones, etc, sin importar la veracidad de los datos consignados en ellos. Dentro de esta etapa, la función de los órganos fiscalizadores será precisamente hacer que quienes estando obligados a declarar y no lo hicieron, lo hagan.

2.3 Detectar incorrecciones y falsedades en declaraciones.

Es evidente que no con lograr que los contribuyentes obligados a declarar declaren, se satisface la aspiración de la administración hacendaria, pero es importante como siguiente paso descubrir las incorrecciones y eventualmente falsedades y errores contenidos en las declaraciones, lo anterior con el objeto

de eliminar o al menos reducir la brecha que media entre los contribuyentes declarantes y aquellos que declaran correctamente. Esta fase es una de la que indudablemente presenta un mayor grado de dificultad para las autoridades fiscalizadoras, precisamente por lo difícil que resulta detectar las citadas anomalías. Identificar al contribuyente que ha cumplido en su deber de declarar, es tarea hasta cierto punto sencilla y mecánica, en cambio descubrir el error en la declaración presentada, presupone un mayor grado de dificultad.

Existen países donde inclusive se sanciona y penaliza con un mayor grado de severidad la presentación de declaraciones incorrectas o con datos falsos que simplemente la no presentación de declaraciones, lo anterior precisamente por el hecho de que, la abstención en declarar es mas fácilmente detectable, en algunos casos podría hacer suponer que el sujeto incumplido lo único que quiso fue solamente diferir el pago; por el contrario, en el caso de las declaraciones falseadas o incorrectas, además de la dificultad para detectar tal anomalía puede presuponer en el sujeto incumplido, el ánimo de defraudar a través de la evasión.

Es indiscutible que el objetivo que persigue la administración hacendaria a través de su función fiscalizadora, es reducir al máximo la evasión provocando en el sujeto contribuyente el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y deberes. Lo que se pretende es detectar la posible evasión, proceder a la determinación y liquidación de las contribuciones omitidas y finalmente cobrar y recaudar tales ingresos con sus correspondientes accesorios.

En muchas ocasiones lo que debiendo ser de por sí un objetivo inmediato y secundario es convertido en mediato, con lo que la fiscalización se desvirtúa, acontece lo anterior cuando a través de la función fiscalizadora lo que se pretende es lograr incrementos recaudatorios y no modificación en la conducta del contribuyente. Es incuestionable que la fiscalización genera recursos adicionales a recaudar, sin embargo, al respecto debe tenerse en cuenta que comparados estos con el grueso de la recaudación, tiene una significancia mínima y en muchos casos constituyen solo ingresos meramente nominales o en papel, en virtud de la utilización exitosa de los medios de defensa por parte del contribuyente.

2.4 La Administración Tributaria y Deberes Fiscales.

Bajo el rubro de Administración Tributaria vamos a entender el conjunto de órganos y funciones inmersos dentro del ámbito de la administración pública y tiene por meta lograr el cumplimiento de las obligaciones y deberes tributarios.

Dentro de un estado de situación perfecta las funciones encomendadas a los órganos de la administración hacendaria se recaudarían a una excepción mínima, toda vez, que dentro de tal supuesto de perfección el cumplimiento de las obligaciones y deberes sería la regla general, sin embargo, la realidad nos demuestra que tales estados de perfección resultan prácticamente inalcanzables, razón por la cual constituye un imperativo la presencia de un sector de la administración pública afecto a un objetivo específico: Obtener el cumplimiento de las obligaciones y deberes tributarios utilizando los más diversos instrumentos que el ordenamiento jurídico ponga a su alcance.

La meta ideal a alcanzar por parte de toda administración tributaria es lograr una conducta tal en todos los contribuyentes que garantice el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y deberes fiscales. Meta que se antoja difícil y casi imposible de alcanzar, lo que de ninguna manera la invalida.

La dificultad en alcanzar la meta antes dicha, exige por parte de las administraciones tributarias, elaborar un sistema de administración que conduzca a este objetivo, es decir, la administración hacendaria debe tender hacia el avance progresivo en tal sentido.

Lo anterior, de ninguna manera significa que el cumplimiento voluntario de las obligaciones y deberes fiscales por parte de los contribuyentes depende única y exclusivamente de la eficiencia operativa de la administración hacendaria, existe una gran diversidad de factores ajenos o extraños a la administración fiscal, que influyen en la conducta de los contribuyentes como tales. Dichos factores condicionantes de la conducta fiscal del administrado, por el hecho de ser extraños a la administración tributaria no significa que no sean susceptibles de modificar en alguna medida parte de esta, si no lo que quiere decirse es que hay diversos factores sobre los cuales la administración hacendaria no puede actuar en forma determinante y que por el contrario sí inciden sobre la conducta de los contribuyentes.

2.5 Factores que condicionan el cumplimiento.

A) La educación.

Es evidente que una comunidad desprovista de formación cultural y cívica, poco puede avanzar por el camino de la perfección en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, en el primer caso por las grandes dificultades que la incultura y el analfabetismo implicarán para el conocimiento y observancia de las obligaciones.

En este sentido los reiterados y constantes cambios en la legislación tributaria, constituyen factores que agravan el analfabetismo fiscal de un pueblo.

Por lo que respecta a la ausencia de educación cívica debe señalarse que constituye en la mayoría de los casos, probablemente el gran obstáculo hacia el cumplimiento de las obligaciones. Definitivamente el grado de conciencia cívica de una comunidad se encuentra condicionado por la serie de factores de carácter socio-políticos.

Conforme el grado de conciencia cívica de una comunidad se perfecciona el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones y deberes fiscales, pues constituyen motivos de reconocimiento o repulsa social; a medida de que se deteriora la formación cívica de una comunidad el incumplimiento de los deberes y obligaciones fiscales lejos de atraer una reprobación de la comunidad constituyen motivos de orgullo personal como medios de prueba de su habilidad y destreza contable, jurídica, etc., que se hace aparecer ante los demás como una ventaja frente al contribuyente cumplido.

Con relación en tal elemento, entendemos que los órganos de la administración hacendaria poco pueden hacer, lo que implica definitivamente nada. En el primer caso insistir ante el órgano legislativo para que las reformas al ordenamiento jurídico que sean de su incumbencia se introduzcan cuando realmente exista una razón suficiente, igual principio rige tratándose de aquellas reformas que corresponda introducir al órgano de la administración hacendaria, en tales casos con mayor razón debe ponderarse el pro y contra de los cambios a introducir, por ejemplo en disposición reglamentaria, circunstanciales, etc., no debe perderse de vista que un afán reformista y de cambio en los ordenamientos jurídicos tributarios, flaco apoyo brinda a la formación fiscal de un pueblo.

Por lo que respecta a la educación cívica en mucho constituye a su fortalecimiento, la imagen de eficiencia y honradez de los administradores tributarios, en lo individual y en la administración en su conjunto.

B) Las características del sistema tributario.

El sistema tributario, debe tener características tales que faciliten e inviten el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Básicamente son dos las notas más sobresalientes dentro de tal contexto: por una parte el grado de equidad o justicia que refleje, ya que conforme sea mayor el grado de equidad que muestre ante la comunidad la predisposición del contribuyente a cumplir será mayor, la injusticia del sistema en muchos casos constituye el pretexto o razón para el incumplimiento. El otro rasgo importante del sistema tributario que coadyuva a su observancia es la certeza del mismo, lo que implica que el sistema tributario esté concebido, diseñado y plasmado en las normas jurídicas con el mayor grado de claridad para el contribuyente, eliminando las situaciones de incertidumbre e inseguridad.

En términos generales en el contribuyente existe un cierto recelo ante los órganos de la administración hacendaria, debido básicamente al tipo de relaciones que lo vinculan con estos y que definitivamente no son del tipo de las relaciones normales con que se vincula con los otros seres humanos, ya que en sus relaciones con lo "*público*"⁹, o fiscal el ciudadano se ve inmerso en un contexto de relaciones donde todo se encuentra previsto y su voluntad carece de relevancia.

C) La fluidez de la administración.

Indudablemente en la medida en que las dificultades y obstáculos burocráticos sean menores, la inclinación de parte del contribuyente hacia el cumplimiento de las obligaciones fiscales será mayor.

En este campo definitivamente mucho tienen que hacer los órganos de la administración hacendaria a efecto de que los sistemas de administración sean tales que garanticen el cumplimiento de las obligaciones fiscales con un

⁹ Alamán, Lucas: Historia de los impuestos en México (México: Impr. de V. Agüeros y Comp., Editores 1885)

mínimo de molestias para el contribuyente. Dentro de este contexto mucho contribuirá la eliminación de prácticas burocráticas y el "culto a los requisitos"¹⁰.

Constituye un lugar común en la administración hacendaria de los diversos países (por más que su grado de conciencia cívica en materia fiscal sea muy levado), el vencer la resistencia natural del individuo al pago de contribuciones, para lo cual se utilizan desde instrumentos de carácter persuasivo hasta los de tipo represivo, existiendo dentro de ambos extremos todo un abanico de posibilidades que la eficiencia en la administración hacendaria ofrece, que genéricamente podría denominarse como sencillez. En el ánimo del contribuyente subyace la convicción de que no hay mejor contribución que aquella que no existe.

Un factor de carácter administrativo que mucho dificulta el cumplimiento voluntario de las obligaciones y deberes fiscales es la denominada, "Presión Fiscal Indirecta"¹¹, entendiéndose por tal, el enorme peso que hacen sentir al contribuyente soportar en sus hombros, como consecuencia de la presión psicológica y de desgaste que en muchas ocasiones se hace sentir sobre el contribuyente y que aunada a la "Presión Fiscal"¹², propiamente dicha constituyen auténticos obstáculos al deseado cumplimiento. La presión fiscal debe entenderse como el impacto que el sistema fiscal genera en un momento determinado sobre el sistema económico de un País cualquiera, hablándose de una mayor o menor presión fiscal conforme la recaudación fiscal sea un porcentaje mayor o menor del producto interno.

En algunos Países parece que la política de administración hacendaria denominada "De Alfombras Rojas"¹³ ha dado sus buenos frutos.

Dicha política no denota otra cosa si no una disposición de otorgar al contribuyente todo género de facilidades y comodidades para el cumplimiento de sus obligaciones.

D) El riesgo.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Íbidem.

¹² Íbidem.

¹³ Alamán, Lucas: Historia de los impuestos en México (México: Impr. de V. Agüeros y Comp., Editores 1885)

Con toda seguridad es este uno de los factores que más actúan sobre el ánimo del contribuyente para inducirlo a cumplir o no con sus obligaciones. Es decir, en la medida en que el sujeto incumplido vea como un riesgo más o menos real, más o menos efectivo el encararse a consecuencias desagradables como consecuencia de su conducta al margen de la Ley, en esa misma medida decidirá cumplir o no con sus obligaciones.

Dos son las notas más sobresalientes que debe tener el riesgo a encarar por parte del contribuyente:

1. La realidad del riesgo. Indudablemente que en la medida en que el contribuyente conceptúe el riesgo que corre por no cumplir con sus obligaciones como una auténtica realidad en virtud de los diversos recursos de que dispone la administración para detectar su conducta al margen de la Ley, en esa misma medida modificará sus hábitos de comportamiento fiscal orientándolos hacia el cumplimiento.
2. La efectividad del riesgo. En la medida que el riesgo asumido y sus consecuencias desagradables para el sujeto incumplido sean efectivos, en esa misma medida habrán generado el fruto deseado, es decir, el cambio de conducta del contribuyente; así mismo en la medida en que el riesgo no obstante ser real carezca de efectividad por no producir cambio alguno en el ánimo del contribuyente invitándolo hacia el cumplimiento, en esa misma medida carecerá de relevancia y producirá el efecto contrario.

Resulta incuestionable que una adecuada política en materia de sanciones, fijación de recargos, fiscalización, etc., genera buenos resultados. En lo que concierne a la realidad del riesgo si puede hablarse de una incumbencia de la administración hacendaria ya que de ella y sus sistemas, dependerá sea más o menos el riesgo, sin embargo, en lo que respecta a la efectividad del mismo su quehacer lo comparte con el órgano legislativo, en virtud de que es este precisamente quien entre otras atribuciones, tiene la de definir los supuestos de las infracciones e ilícitos en materia fiscal, así como los mínimos y máximos de las sanciones y penas respectivas, lo mismo en lo que concierne a la tasa de recargos, porcentaje de los gastos de ejecución, etc.

2.6 Variables que determinan la capacidad recaudatoria del sistema tributario.

2.6.1 Las tasas impositivas.

Es importante tener presente un aumento en la tasa legal, pues cuando se busca aumentar la recaudación, nos muestra que, por una parte, aumentos indiscriminados de tasas no necesariamente tendrán los efectos esperados, y por otra, que formas alternativas de aumento de recaudación, tal como el combate contra la evasión, son instrumentos más eficientes, pues no necesariamente implican una pérdida de bienestar para la sociedad.

Una práctica común a nivel de impuestos al consumo, es el establecimiento de tasas múltiples, las que tienen objetivos tanto recaudatorios como redistributivos. Sin embargo, estas tasas diferenciadas presentan una serie de problemas que deben ser tomados en cuenta. En primer lugar, aumentan los costos administrativos de los contribuyentes y de la administración tributaria, en términos de disponibilidad de información y dificultades para fiscalizar. En segundo lugar, se crean espacios de evasión, tales como declarar ventas afectas a tasas altas como si se tratara de bienes afectos a tasas menores. En tercer lugar, las tasas diferenciadas no necesariamente benefician al consumidor final, pues el contribuyente que vende varios productos afectos a distintas tasas puede manipular los precios, de tal forma que los productos gravados con tasas bajas subsidien a aquellos gravados con tasas más altas. En cuarto lugar, las tasas múltiples distorsionan la asignación de recursos.

En quinto lugar, no son la mejor herramienta redistributiva, puesto que una tasa más baja para determinados productos beneficia a toda persona que consuma el bien, independientemente de su nivel de ingresos. Finalmente, la existencia de algunos productos favorecidos con tasas bajas incentiva a otros grupos de contribuyentes a presionar por beneficios similares.

A ello se agrega el hecho de que las tasas elevadas generan incentivos adicionales a la evasión o elusión de impuestos, por lo que en la práctica, cuando existe una tasa marginal máxima demasiado alta, el número de contribuyentes que declara en dicha tasa es bastante inferior a los que efectivamente obtienen rentas de ese nivel. Por todas estas razones parece

poco recomendable buscar aumentos de recaudación por la vía de incrementar las tasas de los impuestos a niveles desproporcionados.

2.6.2 Eficacia de la acción fiscalizadora.

Como ya se menciona, el objetivo de la administración tributaria es maximizar el cumplimiento tributario, para lo cual su principal herramienta es la fiscalización. La eficacia de la fiscalización se resume en la probabilidad de detección del incumplimiento tributario; es decir, una mayor eficacia se logra aumentando dicha probabilidad.

Es importante señalar que el factor disuasivo de la evasión es la probabilidad de detección percibida por el contribuyente, la que no necesariamente es igual a la probabilidad efectiva. Este concepto, si es bien utilizado, puede ser de mucho beneficio para el objetivo de la administración tributaria. En efecto, acciones tales como el envío de correspondencia a los contribuyentes, advirtiéndoles de los riesgos de la subdeclaración, o publicitar la adquisición de nueva tecnología que permitirá un mejor control de las declaraciones, pueden aumentar la sensación de control en los contribuyentes, con un consiguiente efecto positivo en el cumplimiento.

Hay dos líneas de acción que la administración tributaria puede tomar con el propósito de elevar la probabilidad de detección. La primera, es aumentar la disponibilidad de información relacionada con la magnitud de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La segunda, es optimizar el uso de esta información disponible.

La primera línea de acción se relaciona con el concepto de "visibilidad" del delito, que ha sido definido como los costos y dificultades relativas que enfrentan los fiscalizadores tributarios en la detección y prueba de las infracciones. Claramente el cumplimiento voluntario debe ser mayor para aquellos ingresos sobre los cuales la administración tributaria recibe información de terceras personas.

En este ámbito, la tarea de la administración tributaria es aumentar la visibilidad de los impuestos, lo cual se logra mediante medidas administrativas orientadas hacia la mayor disponibilidad de información. Dentro de la información interesante de solicitar a terceros están por ejemplo, el monto y destino de los

honorarios cancelados, de los dividendos pagados por las sociedades anónimas y de los intereses pagados por los bancos. Otras fuentes de información menos explotadas que pueden ser útiles son las ventas efectuadas con tarjetas de crédito -que puede ser entregada por las empresas administradoras de tarjetas de crédito y que permitiría verificar la correcta declaración de los débitos de IVA- y las compras con factura en supermercados y grandes tiendas -que permitiría detectar el uso indebido del crédito fiscal por parte de algunas empresas.

La segunda línea de acción antes mencionada, consiste en la construcción de funciones discriminantes para seleccionar contribuyentes a fiscalizar, de forma tal que aquellos sometidos a auditorías sean los que tienen una mayor probabilidad de ser evasores. En esta área aún existe poco desarrollo. A nivel de países latinoamericanos lo más cercano a esto es el uso de algunos indicadores como la relación débito-crédito. O bien, replicar en el ámbito tributario algunas experiencias de otros sectores, como el sector bancario, en donde se ha aplicado el análisis discriminante para apoyar la decisión de otorgamiento de créditos.

2.6.3 Simplicidad de la estructura tributaria.

Se señalan cuatro consecuencias de la complejidad: la certidumbre, la capacidad de fiscalización, la dificultad y la manipulabilidad. Cada uno de estos aspectos se relaciona en forma distinta con el tema del incumplimiento.

La certidumbre se refiere a si las obligaciones tributarias son claramente definidas por las leyes. Cuando esto no ocurre, la administración tributaria tiene mayores dificultades para comprobar los delitos, puesto que el contribuyente puede argumentar un error involuntario o una interpretación equivocada o distinta de la ley. Ciertamente esta situación le significa a la administración tributaria desviar recursos hacia la comprobación de delitos o interpretación de las leyes, o a aplicarla de una manera conveniente en perjuicio de los contribuyentes.

La existencia de leyes tributarias complejas obviamente se traduce en mayores costos para la fiscalización. Así por ejemplo, una auditoría para comprobar la correcta declaración de un impuesto a la renta con abundantes créditos,

deducciones y tratamientos especiales, requiere mucho más tiempo que una auditoría para comprobar la correcta declaración de un IVA con tasa única y sin exenciones. Es decir, la complejidad merma la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, puesto que para igual cantidad de recursos disponibles, el número de auditorías que es posible realizar en un determinado período es menor con un sistema tributario complejo que con uno simple. Dicho en otras palabras, con una mayor complejidad la probabilidad de detectar la evasión es menor.

Desde el punto de vista del contribuyente, la complejidad es sinónimo de dificultad para cumplir con las obligaciones tributarias, en el sentido de los costos en que debe incurrir para tal fin. Estos costos no son otra cosa que el tiempo que el contribuyente dedica a entender las leyes e instructivos, juntar los antecedentes exigidos y declarar, así como el dinero gastado en asesorías tributarias. La hipótesis es que la complejidad aumenta los costos de cumplimiento. Un caso especial de esta hipótesis lo constituye el fenómeno de los no declarantes, quienes prefieren asumir el riesgo de no declarar a asumir los costos de la declaración. Además los costos de cumplimiento elevados perjudican la aceptación del sistema tributario por parte de los

El último aspecto de la complejidad es la manipulabilidad del sistema tributario, que se refiere a las mayores posibilidades de evasión y elusión que se generan a partir de esta complejidad. Evidentemente, la heterogeneidad en la determinación de las bases imponibles o la multiplicidad de impuestos y tasas dentro de las leyes tributarias dan al contribuyente una mayor flexibilidad para minimizar su pago de impuestos, pues se abren nuevas formas de evadir y eludir las obligaciones tributarias.

Si bien es cierto que cualquier simplificación del sistema tributario es finalmente una responsabilidad de quienes formulan la política tributaria, no es menos cierto que la administración tributaria debe jugar un rol importante en este tema, sobre todo porque la experiencia muestra que quienes no administran los impuestos frecuentemente se olvidan de los aspectos administrativos, a pesar de que estos son fundamentales en los resultados de la política tributaria. En este sentido, la administración tributaria debe tomar la iniciativa en proponer cambios en la estructura impositiva que tiendan a simplificarla y a reducir los espacios de elusión tributaria y advertir de los costos de cumplimiento y los costos administrativos de eventuales propuestas de modificación a las leyes

tributarias. Por otro lado, la administración tributaria debe procurar no introducir demasiada complejidad al sistema tributario a través de sus facultades interpretativas, de solicitud de información y de los trámites exigidos a los contribuyentes.

2.7 Sanciones.

La teoría tradicional ve en la fiscalización y las sanciones las dos principales herramientas que la administración tributaria posee para reducir la evasión. La combinación de ambas determina los incentivos económicos a evadir que tienen los contribuyentes.

Sin embargo, no es claro que el aumento de las sanciones necesariamente conduzca a un mayor cumplimiento tributario. El castigo excesivo puede conducir en la práctica a la inaplicabilidad de las sanciones, sobre todo cuando la legislación tributaria tiene un alto grado de incertidumbre. Por otro lado, las sanciones elevadas pueden incentivar la corrupción, puesto que la negociación entre contribuyente y fiscalizador se hace más rentable para ambas partes.

Otro factor importante, es el tiempo que transcurre entre el delito y la aplicación del castigo. Es frecuente que pasen varios meses e incluso años antes que las infracciones sean castigadas, con lo cual el castigo pierde todo efecto disuasivo.

En este ámbito a la administración tributaria le compete la tarea de agilizar los procedimientos de aplicación de sanciones y elevar la exactitud jurídica de las sentencias.

A modo de ejemplo, en Chile se introdujo en el año 1992 cambios en el mecanismo de reclamos ante las denuncias por infracciones, unificando criterios para aplicar las sanciones en base al tipo de infracción, reincidencia y gravedad de la falta. Como consecuencia, en la actualidad el contribuyente sabe en un plazo breve cuál es la sanción que le corresponde y puede obtener la condonación automática y normada si reconoce la infracción y cumple con una serie de indicadores de buen comportamiento, conforme lo indica el código tributario. Esto ha significado que los reclamos disminuyan de un 80% a un 10% de las infracciones cursadas por los fiscalizadores, y que el tiempo promedio dedicado al proceso respectivo se reduzca de 180 días a sólo 20.

2.8. Aceptación del Sistema Tributario.

Si un contribuyente siente que el sistema tributario es injusto, obviamente estará menos dispuesto a cumplir con sus obligaciones tributarias; más aún, desde su perspectiva la evasión podría ser un acto de justicia más que un delito.

La aceptación del sistema tributario por parte de los contribuyentes es esencial para elevar el cumplimiento tributario. Esta aceptación depende de varios factores. El primero de ellos es la moderación de la carga tributaria; un sistema tributario que impone una carga excesiva puede ser visto como injusto o expropiatorio. Un segundo factor es la equidad del sistema tributario; una de las principales fuentes de inequidad es la evasión tributaria, por lo cual estamos frente a un círculo vicioso en el cual la evasión se retroalimenta. Tercero, también es importante la opinión que los contribuyentes tengan del destino de los impuestos; si perciben que los recursos se gastan bien, que se financian bienes públicos en cantidad suficiente, que los programas sociales son adecuados y que el gasto en burocracia es razonable, entonces habrá una mayor predisposición a cumplir con el pago de impuestos.

Si bien la administración tributaria no tiene ninguna injerencia sobre cómo se gastan los recursos, puede al menos informar a la ciudadanía al respecto, puesto que muchas veces la percepción negativa de la gente es consecuencia de una falta de información. La inclusión del tema de la importancia y el destino de los impuestos en las campañas publicitarias de la administración tributaria puede tener efectos positivos sobre el cumplimiento. Un cuarto factor es la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes; en la medida en que los trámites tributarios sean expeditos y los contribuyentes reciban un trato justo y digno, tendrán una mejor disposición a pagar sus impuestos.

En este ámbito la administración tributaria puede emprender variadas acciones encaminadas a mejorar la atención a los contribuyentes, como por ejemplo, reducir los tiempos de espera y de atención, reducir del número de trámites o mejorar la infraestructura. También es importante que la administración tributaria interprete las leyes imparcialmente y que permanentemente se busque de una mayor justicia en la aplicación de las sanciones.

CAPITULO 3. SECRETARIA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO.

Es indispensable resaltar la importancia que tiene la Secretaria de Finanzas del gobierno del Estado de Hidalgo para el correcto funcionamiento de los proyectos y programas conjuntos a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público la cual tiene como primordial objetivo el correcto cumplimiento de los contribuyentes y motivarlos a que cumplan con sus obligaciones fiscales.

A lo que a continuación se hace mención de los aspectos primordiales que tiene dicha secretaria para lo que fue creada así como sus principales funciones.

3.1 Funciones.

La Secretaría de Finanzas, como Dependencia del Poder Ejecutivo del Estado encargada de la Administración de la Hacienda Pública Estatal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda el Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y las demás Leyes, Reglamentos, Decretos, Convenios de Coordinación en Materia Fiscal y Administrativa, Acuerdos y otras disposiciones que expida el Gobernador del Estado.

3.2 Atribuciones.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, F.A. 28 MARZO 2005) Artículo 25.- A la Secretaria de Finanzas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Celebrar, en la forma que acuerde el titular del Ejecutivo y con la participación de las dependencias correspondientes, los actos que afecten los ingresos, egresos y patrimonio del Gobierno del Estado o le generen obligaciones económicas en los términos de las leyes vigentes;

II.- Determinar la política hacendaría y controlar los fondos y valores del Estado;

III.- Intervenir en todas las operaciones en que el Gobierno del Estado otorgue o solicite créditos;

IV.- Proponer al Gobernador del Estado, en coordinación con las dependencias correspondientes, los criterios y montos globales de los estímulos fiscales que conceda el Estado analizando los efectos en sus ingresos; y en casos concretos resolver su aplicación vigilando sus resultados;

- V.- Ejercer las atribuciones derivadas de la aplicación de los convenios de coordinación fiscal y los de colaboración administrativa que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico del Gobierno Federal;
- VI.- Proporcionar asesoría a los Ayuntamientos y particulares, en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del Estado;
- VII.- Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés la hacienda Pública del Estado;
- VIII.- Resolver los recursos administrativos que se interpongan con motivo de la administración de los impuestos estatales y de los federales coordinados;
- IX.- Asegurar que los servidores públicos y contratistas que manejen fondos del Estado, otorguen fianza suficiente para garantizar su manejo en los términos que determine la ley, con excepción del titular del Ejecutivo y los Secretarios de Despacho;
- X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades de particulares, ya sean personas físicas o morales, que afecten la hacienda pública;
- XI.- Recaudar y administrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en los términos de las leyes fiscales correspondientes;
- XII.- Mantener actualizado el Padrón Fiscal de Contribuyentes;
- XIII.- Practicar inspecciones y auditorias a los causantes con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XIV.- Ejercer la facultad económico-coactiva conforme a las leyes relativas;
- XV.- Proponer al Gobernador del Estado, en coordinación con la Secretaría de Contraloría, el dictamen de cancelación de cuentas que de acuerdo a la normatividad resulten incobrables, así como el otorgamiento de subsidios fiscales en los casos que procedan; (REFORMADA, F.A. 28 MARZO 2005)
- XVI.- Autorizar la administración de recursos para el ejercicio del gasto público en función con el presupuesto aprobado y de las disponibilidades financieras del Gobierno estatal; (REFORMADA, F.A. 28 MARZO 2005)
- XVII.- Estimar y dar a conocer a la Secretaría de Planeación y Desarrollo regional el monto global y la calendarización provisional del presupuesto de inversión para el siguiente ejercicio fiscal, a fin de posibilitar las atribuciones de esta última en materia de programación;
- XVIII.- Aplicar las políticas que señale el Gobernador del Estado para el ejercicio del presupuesto de egresos; (REFORMADA, F.A. 28 MARZO 2005)
- XIX.- Diseñar, instrumentar y actualizar las bases metodológicas y normativas del sistema de presupuesto del gasto público de acuerdo con los objetivos y necesidades de la administración pública del Estado, asesorando a las

dependencias y entidades para la integración de su presupuesto específico; (REFORMADA, F.A. 28 MARZO 2005)

XX.- Establecer, en coordinación con las Secretarías de Planeación y Desarrollo Regional y la de Administración, de conformidad con las atribuciones que tienen conferidas cada una de ellas, la programación-presupuestación del gasto público para el ejercicio correspondiente en el programa financiero calendarizado;

XXI.- Integrar la propuesta de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y formular el proyecto de iniciativa de decreto correspondiente;

XXII.- Calendarizar y efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos proyectados en base a propuestas que hagan las dependencias del Ejecutivo, formular y publicar mensualmente el Estado de origen y aplicación de los recursos financieros y tributarios del Estado;

XXIII.- Llevar el registro y control de la deuda pública del Estado y sobre la situación que guardan las amortizaciones de capital y pago de intereses;

XXIV.- Emitir, con la opinión de la Secretaría de Contraloría, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público estatal y formular la cuenta anual de hacienda pública estatal;

XXV.- Revisar las operaciones financieras del Estado, así como llevar a cabo la contabilidad de las operaciones gubernamentales;

XXVI.- Formular mensualmente los estados financieros de la hacienda pública y presentar al Gobernador del Estado, dentro de los primeros sesenta días de cada año, un informe pormenorizado del ejercicio fiscal anterior; (REFORMADA, F.A. 28 MARZO 2005)

XXVII.- Proporcionar a la Secretaria de Administración la Información requerida para el ejercicio del gasto público en materia de servicios personales, materiales y suministros, así como en servicios generales de la Administración Pública Estatal;

.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXIX.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXX.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXI.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXII.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXIII.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXIV.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXV.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXVI.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005); XXXVII.- (DEROGADA, F.A. 28 MARZO 2005);

XXXVIII.- Administrar la intendencia, los almacenes generales y la oficialía de partes del Poder Ejecutivo, y fijar las bases de sistematización en materia de correspondencia y archivo; y XXXIX.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado;

3.3 Programas y Proyectos.

La Secretaría de Finanzas presenta el **Programa Estatal de Financiamiento del Desarrollo 2005-2011**, documento sin precedentes en la Administración Pública del Estado de Hidalgo. La integración de este Programa es el resultado de la búsqueda de soluciones a las principales demandas y propuestas para la conformación de una política hacendaria eficiente y democrática en la entidad, labor que se dio a través de la interacción activa, permanente y constructiva de la Secretaría de Finanzas con asociaciones de profesionistas, empresarios y académicos, así como con distintas organizaciones ciudadanas.

Estructura Orgánica.
Figura N. 1



(www.hidalgo.gob.mx)

3.4 Directorio de la Secretaría de Finanzas.

L.C. Nuvia Mayorga Delgado

Secretaría de Finanzas. SF.

nuviamd@hidalgo.gob.mx

C.P. Manuel Hermilo Bravo Olguín

Subsecretario de Egresos. SF.SSE.

hermilobo@e-hidalgo.gob.mx

Lic. Lietza María Rodríguez Velasco

Directora General de Egresos. SF.SSE.DGE.

lietzarv@e-hidalgo.gob.mx

C.P. Vicente Enrique Martínez Martínez

Director General de Presupuesto y Contabilidad.

SF.SSE.DGPC

emartinez@e-hidalgo.gob.mx

Lic. Mauricio González Reyna

Subsecretario de Ingresos. SF.SSI.

mauriciogr@e-hidalgo.gob.mx

Lic. Blanca Estela Hidalgo Islas

Directora General de Recaudación SF.SSI.DGR.

blancah@e-hidalgo.gob.mx

C.P. Ruperto Vargas Ramírez

Director General de Auditoría y Ejecución Fiscal

SF.SSI.DGAEF.

rupertovr@hidalgo.gob.mx

Lic. Paulo Uribe Arriaga.

Coordinador de Planeación Financiera. SF.CPF.

planeacionfinanciera@hidalgo.gob.mx

Lic. Gerardo Rodríguez Menéndez.

Procurador Fiscal. SF.PF.

gerardorm@hidalgo.gob.mx

Lic. Martín Hernández Roa.

Coordinador de Gestión Administrativa y Financiera. SF.CGAF.

3.5 Trámites y Servicios que ofrece.

Alta de vehículo del servidor publico.
Alta de vehículo particular.
Baja de vehículos del servicio particular.
Bajas de vehículos del servicio público.
Canje de placas de vehículo particular.
Canje de placas de vehículo público.
Compensación o Devolución de Saldos a Favor.
Consulta fecha de pago efectuado.
Consulta fecha de pago efectuado por servicios prestados a Gobierno del Estado.
Consulta fecha pago a municipios.
Consulta sobre legalización de vehículos extranjeros.
Consultas fiscales.
Convenio de pago en parcialidades.
Estímulos Fiscales al Impuesto sobre Nóminas.
Excepción de pagos de Derechos Estatales.
Expedición de placas de demostración y refrendo.
Expedición de placas para vehículos antiguos.
Expedición del registro anual de control vehicular del servicio público.
Expedición del registro anual de control vehicular particular.
Impuesto Local sobre Tenencia.
Impuesto sobre adquisición de automóviles, camiones y motocicletas usados.
Impuesto sobre enajenación de automóviles.
Legislación Fiscal del Estado.
Liberación de pagares originales.
Movimientos al padrón del impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.
Movimientos al padrón del Impuesto sobre Nominas.
Pago a terceros.
Pago de impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.
Pago de impuestos sobre nominas.
Pago del impuesto sobre honorarios profesionales y otras actividades lucrativas similares.
Permiso provisional para circular en traslado.
Recepción de ingresos.
Recurso de revocación en materia estatal.

Recurso de revocación en materia federal.
Reducción de multas estatales.
Reducción de multas federales.
Registro de motocicletas.
Reposición de engomado de vehículo particular.
Reposición de Tarjeta de Circulación para Vehículos de Servicio Público.
Reposición de Tarjetas de Circulación de Vehículos Particulares.
Servicio Social y Practicas Profesionales.
Solicitud de Placas de Remolque.¹⁴

3.6 Programa de Fortalecimiento Hacendario.

3.6.1 Fortalecimiento de Ingresos Estatales

Elevar la calidad, capacidad y equidad tributaria, con seguridad jurídica, transparencia y simplificación de trámites para el contribuyente, desarrollando un régimen fiscal que amplíe la base de contribuyentes e intensifique las acciones de control para el cumplimiento de las obligaciones tributarias que eviten la elusión y evasión fiscal.

Principales Metas:

- Ofrecer una asistencia de calidad al contribuyente
- Realizar 45 Actos de Fiscalización de obligaciones tributarias estatales
- Incrementar los padrones de contribuyentes en un 20%
- Combatir la morosidad
- Implementar un nuevo sistema de recaudación a partir del ejercicio 2006
- Vigilar la actualización de cuotas y tarifas de los Organismos Públicos Descentralizados
- Promover un Programa de Reducción del Gasto de los Organismos Públicos Descentralizados
- Realizar 1,750 acciones de Cobranza de Créditos Fiscales
- Capacitación al personal cada 3 meses
- Simplificación Administrativa en los trámites
- Ofrecer nuevos y mejores mecanismos de pago
- Difundir una cultura fiscal.
- Mejoramiento de las instalaciones de Atención al Contribuyente

Presupuesto Anual Base:

26, 061,959.

¹⁴ www.hidalgo.gob.mx

3.6.2 Coordinación Fiscal con el Gobierno Federal

Garantizar el aprovechamiento de las ventajas en materia de potestades que la Federación otorga a las Entidades Federativas para incrementar sus ingresos.

Principales Metas:

- Implementar el cobro a del ISR e IVA a repecos
- Implementar el cobro a del ISR e IVA a Intermedios
- Verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales en número de 4,000 anuales
- Instrumentar el canje de placas a partir del 2006
- Implementar un nuevo sistema de control vehicular a partir del 2006
- Implementar nuevas formas de cobro vía electrónica
- Implementar 3 cursos de capacitación al año al personal del proyecto
- Realizar 438 Actos de Fiscalización de obligaciones tributarias federales
- Atraer recursos federales adicionales a los asignados a Hidalgo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para ser aplicados en los renglones de educación, salud y seguridad pública.
- Realizar un estudio con propuestas de fórmulas de participaciones federales que ponderen los factores que beneficien al Estado y sus Municipios.
- Gestionar en la Comisión de Seguimiento de Acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria la instrumentación de las propuestas d solución para modernizar e innovar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Combatir la morosidad.

Presupuesto Anual Base:

8, 809,220

3.6.3 Coordinación Fiscal con Municipios.

Firmar Convenios de Colaboración Administrativa con los Municipios a fin de coadyuvar en el incremento de sus ingresos propios.

Principales Metas:

- Firmar Convenios, Acuerdos y/o Anexos de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal con los municipios, para el cobro de algunos tributos federales,
- Firmar Convenios o Acuerdos de colaboración Administrativa con los municipios, para llevar a cabo la modernización del Catastro y la Recaudación del Impuesto Predial.
- Firma de Convenios o Acuerdos para el cobro de Multas Administrativas Federales no Fiscales
- Vigilar la actualización cuotas y tarifas de los Servicios de Agua Potable.
- Proyecto de Modernización Tributaria 2006 (Auditoría Fiscal)

Presupuesto Anual Base:

8, 054,679

3.6.4 Procuraduría Fiscal.

Garantizar el interés fiscal del Estado

Principales Metas:

- Obtener la mayor y mejor protección de los intereses del fisco a través de la implementación de acciones tendientes a la capacitación de servidores públicos, orientación a contribuyentes y de acciones de cobro coactivo.

Presupuesto Anual Base:

6, 070,612

3.7 Programa de Presupuesto, Gasto e Inversión.

3.7.1 Presupuesto de Egresos.

Garantizar que el presupuesto de egresos del estado sea el mejor instrumento para el financiamiento del desarrollo, usando los recursos con una clara orientación hacia la obtención de resultados concretos, medibles a través de indicadores.

Principales Metas:

- Instrumentar un Sistema de Presupuesto de Egresos por Resultados
- Tener concluido el Proyecto de Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos Anual a más tardar la 1ª semana de noviembre de cada año
- Elaborar el Proyecto de Presupuesto Anual de Egresos considerando los lineamientos del Plan Estatal de Desarrollo y los contenidos de los Programas Sectoriales, Regionales, Institucionales y Especiales.
- Comunicar a los 84 Municipios la asignación de recursos del ramo 33
- Comunicar los techos financieros a las dependencias del Poder Ejecutivo y 4 a los poderes Legislativo, Judicial y Entes Públicos.
- Distribución Transparente, Eficiente y Equitativa de los recursos

Presupuesto Anual Base:

6, 313,339

3.7.2 Racionalidad, Disciplina y Eficiencia del Gasto.

Establecer políticas y normas que permitan optimizar el ejercicio del presupuesto de egresos y reducir los gastos de operación de la Administración Pública Estatal

Principales Metas:

- Reducir los montos anuales de las partidas 1000, 2000, 3000 y 5000, como consecuencia de la aplicación de las medidas específicas establecidas en el Programa de Racionalidad, Disciplina y Eficiencia del Gasto Público.
- Calendarización oportuna de los diversos fondos que corresponden a municipios
- Dar a conocer las disponibilidades financieras a las dependencias del Poder Ejecutivo y a los Poderes Legislativo, Judicial y Organismos Públicos.
- Establecer una coordinación permanente de mejora continua con las Dependencias, Entidades y Ayuntamientos relacionados con el manejo de los recursos y su correcta aplicación.
- Elaborar mensualmente flujos de caja de acuerdo al presupuesto de egresos autorizado.
- Emitir reportes sobre la programación diaria de pagos con cargo al presupuesto de egresos.
- Emitir los documentos necesarios sobre la programación diaria de pagos

Presupuesto Anual Base:

3, 632,600

3.7.3 Sistema de Control Presupuestal y Contabilidad Gubernamental.

Mejorar la oportunidad y calidad de la información presupuestal y contable estatal.

Principales Metas:

- Desarrollar un mejor Sistema de Registro Presupuestal y Contable de los recursos asignados para el ejercicio fiscal, armonizado con los Sistemas Nacional y Estatales correspondientes
- Registrar a nivel de obra las acciones autorizadas durante el ejercicio presupuestal
- Generar reportes mensuales del estado del ejercicio del presupuesto
- Generar reportes mensuales de estados financieros para ser publicados en los diarios local y nacional de mayor circulación.
- Generar la información financiera que integrará la Cuenta Pública.
- Generar Informes trimestrales sobre el avance físico y financiero de cada una de las obras financiadas con crédito público.
- Emitir reportes mensuales de seguimiento a la inversión pública autorizada

Presupuesto Anual Base:

11, 198,535

3.7.4 Cuenta Pública.

Garantizar el pleno ejercicio de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos estatales.

Principales Metas:

- Entregar, para su aprobación, a más tardar durante la primera quincena de febrero de cada año, la Cuenta Pública del ejercicio fiscal inmediato anterior.
- Obtener la aprobación anual de las Cuentas Públicas correspondientes por parte del H. Congreso del Estado.

Presupuesto Anual Base:

5, 907,987

3.7.5 Transparencia Hacendaria.

Generar un sistema estatal de indicadores financieros que permita la correcta toma de decisiones y el diseño de estrategias de desarrollo en el manejo de los recursos públicos.

Principales Metas:

- Publicar mensualmente los principales resultados financieros del ejercicio presupuestal en el Periódico Estatal de mayor circulación y en uno de los Diarios Nacionales de mayor circulación, e incorporarlos a la página de Internet del gobierno del Estado.
- Incorporar anualmente, en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de su publicación en el Periódico Oficial, la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, así como cualquier Decreto modificatorio a tales documentos.
- Entregar trimestralmente al H. Congreso del Estado el informe sobre el estado de la deuda pública estatal, directa e indirecta.
- Entregar trimestralmente al H. Congreso del Estado el informe con los avances físico y financiero de las obras financiadas con deuda pública.
- Instrumentar y operar el Sistema Estatal de Indicadores Hacendarios

Presupuesto Anual Base:

6, 252,639.

3.7.6 Inversión Extranjera, Privada y Social.

Fomentar la aceleración del desarrollo de la entidad a través de la inversión productiva, involucrando a la Inversión Extranjera Directa, al Sector Privado y al Sector Social en esquemas de financiamiento para desarrollar la infraestructura y ampliar y facilitar los medios de financiamiento a las distintas regiones del

Estado y a sectores limitados al acceso de recursos públicos, asegurando que la aplicación de los recursos promueva proyectos estratégicos.

Principales Metas:

- Revisar la Legislación Fiscal Estatal para adecuarla a las necesidades vigentes de nuevos mecanismos de financiamiento de la infraestructura estatal.
- Firmar Convenios y Acuerdos con las Dependencias de los 3 órdenes de gobierno que fomentan el desarrollo económico para instrumentar los nuevos mecanismos de financiamiento.
- Diseñar mecanismos de estudio, capacitación, divulgación, captación y aprovechamiento de la inversión social en la entidad.

Presupuesto Anual Base:

1, 731,352

3.8 Deuda Pública.

3.8.1 Calificaciones del Riesgo Crediticio Estatal.

Mantener la competitividad de las finanzas públicas de Hidalgo para obtener posibilitar las mejores condiciones de tasas y plazos asociadas al financiamiento del desarrollo vía fuentes crediticias.

Principales Metas:

- Entregar, anualmente, o cuando ocurra algún evento importante de repercusión financiera en la entidad o cuando sea solicitada, la información financiera, de crecimiento económico y de desarrollo social de la entidad a las empresas calificadoras contratadas para dar seguimiento la calidad crediticia de la entidad.
- A partir de 2006 mantener o incrementar el nivel específico de calificaciones asignadas por las empresas calificadoras: A- por parte de Standard and Poor's y A de Fitch México.

Presupuesto Anual Base:

1, 375,800

3.8.2 Registro Estatal de Deuda Pública

Dar seguimiento financiero y administrativo a la evolución mensual de cada uno de los créditos contratados por el Gobierno Estatal, Municipal o sus Organismos Descentralizados.

Principales Metas:

- Mantener actualizado el Registro Estatal de Deuda Pública con las operaciones crediticias que realicen en Hidalgo: el Poder Ejecutivo Estatal, los Ayuntamientos o los Organismos Públicos Descentralizados.

- Elaborar informes mensuales sobre el estado de la Deuda Pública Estatal Directa e Indirecta.
- Emitir el Certificado de Registro de las operaciones crediticias.
- Programar y dar seguimiento a las amortizaciones de capital e intereses de la Deuda Pública conforme a los plazos establecidos.

Presupuesto Anual Base:

1, 071,956

3.9 Síntesis de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de las Finanzas Públicas de Hidalgo.

La revisión realizada hasta esta parte del documento, sobre las condiciones, características y circunstancias de la economía en sus dimensiones internacional, nacional y estatal, y su relación con las finanzas públicas, ofrecen el mejor punto de partida para retomar las estrategias presentadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 y diseñar las propias del Sector Financiero Estatal para que en el corto y mediano plazos, permitan consolidar un fortalecimiento hacendario en la entidad a través de un adecuado financiamiento de su Desarrollo.

Considerando esta metodología de integración del Programa Estatal de Financiamiento 2005-2011, enseguida se presenta un conjunto de fortalezas y debilidades de las finanzas públicas estatales y el origen de las mismas.

A principios de la última década del siglo XX, los Sistemas Fiscal y Financiero Nacional determinaron que los Gobiernos Estatales y Municipales, en caso de requerir recursos financieros adicionales a los federales y locales que les corresponden por ley, deberían contratar deuda pública a través de la Banca Comercial, de Desarrollo o el Mercado de Dinero; y deberían hacerlo bajo su propia responsabilidad y estableciendo los mecanismos jurídicos y administrativos para garantizar el servicio esa deuda contratada.

Además se definió que cada gobierno, como garantía mínima indispensable para gestionar tales créditos, debería contar con al menos dos Calificaciones Generales del Riesgo Crediticio del Estado o Municipio respectivo.

Para determinar estas calificaciones, las empresas realizan una revisión detallada de las características, circunstancias y resultados financieros. Además, evalúan las condiciones sociales y económicas de la entidad con una visión de desarrollo regional, como un referente fundamental que permite apreciar los rezagos y desequilibrios en materia de infraestructura que eventualmente pudieran presionar a las finanzas públicas para la atención de los mismos.

Esas características, las fortalezas que hay que consolidar, y las debilidades que se deben remontar, se muestran a continuación:

3.9.1 Fortalezas.

- Elevada proporción de inversión pública en obras de infraestructura
- Buen control del gasto operativo y de inversión
- Bajo nivel de Gasto de Operación.
- Un sólido desempeño financiero que se caracteriza por la Persistencia de Balances Financieros Superavitarios.
- Elevados niveles de Ahorro Interno.
- Sólido Desempeño Financiero.
- Tasas de Crecimiento Económico Estatal superiores al promedio nacional.
- Administración Pública Capaz.
- Dictámenes de Auditoría Externa en los últimos 15 años.

3.9.2 Debilidades.

- Base débil de ingresos estatales, determinada por un patrón desigual de desarrollo, en el cual la región sur del estado tiene una economía dinámica y el resto del estado presenta una expansión limitada y altos niveles de pobreza.
- Alta dependencia de los recursos federales a través de aportaciones y participaciones.
- Un Producto interno Bruto estatal por debajo de la media nacional
- Deterioro en la posición de liquidez
- Incremento en los niveles de endeudamiento
- Posibles contingencias por jubilaciones y pensiones en el mediano plazo
- Requerimientos importantes de infraestructura en materia de desarrollo regional

“La Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo no cuenta con oportunidades y amenazas bien definidas en su contexto por lo que se pudiera deducir que se encuentran contenidas dentro del plan estatal de desarrollo de la misma secretaria y se podrían diferenciar como a continuación”.

3.9.3 Oportunidades.

- Establecer un sistema con tecnología avanzada que permita un eficiente control de la base de contribuyentes y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Perfeccionar los sistemas de control de contribuyentes para comparar información de los tres órdenes de gobierno a fin de evitar la elusión y evasión fiscal.
- Combatir el rezago fiscal mediante mecanismos que consideren las circunstancias específicas que lo generen y la capacidad contributiva de la población.

- Asesorar a personas físicas y morales para facilitar el cumplimiento de sus contribuciones de carácter estatal y adecuar el sistema de difusión de obligaciones fiscales.
- Consolidar el sistema de catastro como instrumento básico de apoyo para la valorización de predios.
- Fortalecer la coordinación fiscal con la federación y las administraciones municipales.
- Intensificar las relaciones con los municipios para mejorar los procesos de recaudación y fiscalización de los impuestos y derechos municipales,
- Fortalecer las acciones de recaudación y fiscalización que se derivan de los convenios de coordinación para el cobro de tributos federales en la entidad
- Promover la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a fin de que los recursos financieros que corresponden a la entidad sean destinados en su justa proporcionalidad, de acuerdo con la importancia demográfica y económica del Estado de Hidalgo, incorporando la consideración de aspectos como marginación, pobreza, índice de desarrollo humano o bienestar social.
- Proponer una revisión a fondo de las políticas de federalización con una visión eminentemente municipalista, donde necesariamente se tienda a fortalecer, política y financieramente, al estado y a sus municipios.
- Revisar las competencias fiscales y perfeccionar el orden jurídico municipal, como componentes fundamentales del nuevo federalismo.
- Proponer en el ámbito municipal una administración pública fiscalmente responsable, eficiente y austera en el manejo de los recursos públicos.
- Fortalecer la transferencia de recursos y atribuciones hacia los municipios, a fin de que se haga realidad el que los gobiernos locales sean ahora protagonistas de su propio desarrollo, por lo que en materia hacendaria será imperativo otorgar las herramientas y técnicas administrativas que les permita alcanzar altos niveles de efectividad.

3.9.4 Amenazas.

- La primera gran característica en esta materia es la insuficiencia de los ingresos fiscales de México, que es de 17.5% del PIB, cuando Brasil obtiene 21.4%, Alemania 26.9%, EUA 28.9%, Canadá 39.1%. Las causas de esta insuficiencia tienen que ver con un diseño legislativo deficiente, con un elevado nivel de evasión y elusión fiscal, excesivo formalismo jurídico, falta de transparencia, correspondencia poco clara entre el pago de contribuciones y la provisión de servicios por parte del Estado, tolerancia excesiva a la economía informal e insuficiencias en las administraciones tributarias.

- En el ámbito local, prevalece también una escasez de ingresos propios y una deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingresos según las preferencias y potencialidades de cada entidad. Los ingresos generados por las haciendas locales tan solo representan, en promedio nacional, el 11% de sus ingresos totales.
- La evasión y elusión se presentan en todos los niveles de contribuyentes, por lo que el problema administrativo no se limita a que paguen los contribuyentes no registrados, que se calculan en un 13% del padrón vigente. Estos fenómenos son provocados por tres causas: una contracultura cívica de no pago de impuestos; insuficiencias en las administraciones tributarias; y el deficiente diseño legislativo en materia impositiva.

Por otra parte, no obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido, son insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto, situación que se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

- En materia de patrimonio público, prevalecen múltiples factores que impiden optimizar su uso, preservación, administración, aprovechamiento y disposición para el bien de la sociedad, con una visión participativa y federalista.¹⁵

¹⁵ Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, Gobierno del Estado de Hidalgo.

CONCLUSIONES.

El trabajo de investigación que lleve a cabo durante este tiempo nos demuestra que el objetivo último de la política de fortalecimiento hacendario es incrementar los ingresos propios y disminuir la dependencia de transferencias federales de tal manera que se pueda obtener un nivel suficiente de recursos para el sano financiamiento de las erogaciones presupuestales del estado.

También se muestra que más que elevar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, es necesario reforzar el combate a la evasión y elusión fiscal, tanto en el sector formal, como en el informal de la economía, ya que la existencia de estas posibilidades distorsiona la asignación de recursos en la economía y contribuye a deteriorar los ingresos públicos.

Esto incluye las adecuaciones de la estructura fiscal y la continua revisión de la legislación fiscal para hacer frente a las nuevas estrategias utilizadas para eludir el pago de impuestos.

También es importante incrementar el número de contribuyentes, simplificar el pago de los impuestos y modernizar la administración tributaria.

En este sentido, el Gobierno estatal también seguirá trabajando en brindar mayores facilidades de pago a los contribuyentes; en adaptar el marco jurídico fiscal estatal; en la automatización y modernización de los sistemas de recaudación y en incentivar la atracción de inversiones productivas. Sin embargo, esto no es suficiente para incrementar los ingresos estatales; se requiere una planta productiva dinámica y en condiciones operativas de aportar impuestos, y una sociedad en aptitud de retroalimentar fiscalmente a al gobierno del Estado de Hidalgo.

En términos generales lo que requiere es un concepto nuevo de recaudación fiscal totalmente enfocado hacia las acciones preventivas más que a las acciones correctivas.

Por lo que sugiero que en la Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo se lleve a cabo una estrategia de disuasión para el pago oportuno, a través del cual se puedan reconocer a las empresas que cumplen y pagan a tiempo.

Hacer algunas negociaciones con instituciones financieras para que aquellas empresas que pagan a tiempo puedan tener acceso a productos de crédito con ventajas diferenciadas en tasas, plazos y requisitos, para hacer que resulten beneficiadas por el solo hecho de ser empresas cumplidas.

Finalmente sería de mucha ayuda que se mantuviera una relación estrecha con el cuerpo académico de investigación de contaduría de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, como también de las asociaciones de contadores que son las que primordialmente llevan a cabo el tema en materia y así participar de manera conjunta en los proyectos de recaudación fiscal, Y además fomentar en el contribuyente un ambiente de cultura y responsabilidad haciendo que mientras cumpla en tiempo y forma pueda beneficiar a su empresa.

BIBLIOGRAFÍA

Periódico: "El Universal". Artículo: "También reprueba en fiscalización, señala el estudio". 04 de abril de 2007. Sección: Política.

Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, Gobierno del Estado de Hidalgo.

Smith, Adam: Investigación de la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones. (México editorial fondo de cultura económica, 1977) p 180

Smith, Adam: Investigación de la Naturaleza y causa de la Riqueza de las Naciones. (México editorial fondo de cultura económica, 1977) p 210.

Secretaria de hacienda y crédito publico.

Alamán, Lucas: Historia de los impuestos en México (México: Impr. de V. Agüeros y Comp., Editores 1885)

Hugo Carrasco Iriarte (2002), Glosario de Términos fiscales y aduaneros y presupuestales., Editorial. Trillas.

www.hidalgo.gob.mx

GLOSARIO

Administración: Es un proceso que consiste en las actividades de planeación, organización, dirección y control para alcanzar los objetivos establecidos utilizando para ellos recursos económicos, humanos, materiales y técnicos a través de herramientas y técnicas sistematizadas.

Arbitrariedad: Forma de actuar contraria a la justicia, la razón o las leyes, dictada por la voluntad o el capricho.

Atribución: Tendencia a inferir las motivaciones, rasgos, intenciones y capacidades de otras personas basándonos en la observación de su conducta. Una tendencia más o menos automática de buscar explicaciones para las acciones ajenas

Coadyuvar: Contribuir con la ayuda personal o colectiva a algo

Contribuyente: Es el sujeto respecto de quien se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.

Crédito: Obtención de recursos en el presente sin efectuar un pago inmediato, bajo la promesa de restituirlos en el futuro en condiciones previamente establecidas. Pueden ser recursos financieros o referirse a bienes y servicios. El crédito es fundamental en una economía moderna y reviste diversas formas entre las que destacan el crédito de consumo extendido a los individuos para financiar su consumo de bienes; el crédito comercial extendido por los oferentes de materias primas a las empresas o por éstas a los vendedores mayoristas; y el crédito bancario que consiste en préstamos a diversos agentes económicos.

Declaraciones: Es el documento elaborado por el contribuyente con destino a la Administración de Impuestos en la cual da cuenta de la realización de hechos gravados, cuantía y demás circunstancias requeridas para la determinación de su impuesto.

Defraudación: Omisión parcial o total del pago de las contribuciones u obtenga beneficio indebido con perjuicio del fisco.

Deuda: Es la obligación que tiene una persona natural o jurídica, respecto a otra, de dar, hacer o no hacer alguna cosa. Una acepción más restringida del término se refiere a la obligación contraída por una persona natural o jurídica, organización o país, para con otra similar y que normalmente se estipula en términos de algún medio de pago o activo.

Diezmo: Representaba la obligación del siervo de pagar la décima parte de sus productos al señor feudal.

Elusión tributaria: Consiste en la utilización de medios que utiliza el deudor tributario para obtener una reducción de la carga tributaria, sin transgredir la ley.

Equidad: Igualdad social con responsabilidad y valoración de la individualidad.

Finanzas: Rama de la administración de empresas que se preocupa de la obtención y determinación de los flujos de fondos que requiere la empresa, además de distribuir y administrar esos fondos entre los diversos activos, plazos y fuentes de financiamiento con el objetivo de maximizar el valor económico de la empresa.

Fiscalización: Se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Función: Hace referencia a una actividad o al conjunto de actividades genéricas, que desempeña uno o varios elementos.

Gasto: Sacrificio económico para la adquisición de un bien o servicio, derivado de la operación normal de la organización, y que no se espera que pueda generar ingresos en el futuro.

Impuestos: Son todos los recursos monetarios que percibe el Estado a través de la aplicación de las leyes que sustentan el cobro de los impuestos, tasas, recargos, etc. Así como los ingresos que derivan de la vena de bienes y servicios, donaciones y préstamos.

Ingresos: Son todos los recursos monetarios que percibe el Estado a través de la aplicación de las leyes que sustentan el cobro de los impuestos, tasas, recargos, etc. Así como los ingresos que derivan de la venta de bienes y servicios, donaciones y préstamos.

Inversión: Es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía. El gasto de

inversión trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía. La inversión bruta es el nivel total de la inversión y la neta descuenta la depreciación del capital. Esta última denota la parte de la inversión que aumenta el stock de capital. En teoría económica el ahorro macroeconómico es igual a la inversión.

IVA: Impuesto que grava el valor agregado creado en cada fase de la comercialización de un bien o servicio.

ISR: Aquel que grava la renta o los ingresos percibidos por las personas y las sociedades o empresas.

Legislación: Conjunto de leyes por las que los poderes públicos gobiernan o puedan actuar sobre tu persona.

Liturgias: Forma con que se llevan a cabo las ceremonias en una religión.

Presupuesto: Instrumento de planeación y control realizado sobre bases estadísticas para proyectar resultados.

Recargos: Es la cantidad adicional de dinero que se debe pagar por obtener un servicio especial o para compensar un daño producido.

Recaudación: Proceso propio de la Ejecución de Ingresos mediante el cual, el Estado percibe Recursos Públicos por concepto de Impuestos, sin generar ningún tipo de contraprestación por parte de éste.

Tributos: Son las prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Son tributos los impuestos, los arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras.

Salarios: Es el pago que recibe de forma periódica un trabajador de mano de su jefe a cambio del trabajo para el que fue contratado. El empleado recibe un salario a cambio de poner su trabajo a disposición del jefe, siendo éstas las obligaciones principales de su relación contractual.

Sanción: En primer lugar, se denomina sanción a la consecuencia o efecto de una conducta que constituye infracción de una norma jurídica (ley o reglamento). Dependiendo del tipo de norma incumplida o violada, pueden haber sanciones penales o penas; sanciones civiles; y sanciones administrativas.