



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE
LA SUBTESORERÍA DE FISCALIZACIÓN EN EL GOBIERNO DEL
DISTRITO FEDERAL**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

JORGE BAUTISTA HERNANDEZ

ASESOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES

SEPTIEMBRE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi señora madre Carmen Hernández Gómez, en su memoria dedico este trabajo y siempre la recordaré con todo mi corazón.

Con el amor y respeto a mi compañera Ma. de Lourdes Aguilar Lara, motivo de inspiración así como el apoyo para salir adelante.

Gracias, a mi señor padre Jorge Bautista Vite y mis hermanos: Ángel, Francisco Martín y Rosario del Carmen, por ser una familia emprendedora y triunfadora.

Mi reconocimiento y agradecimiento en forma muy especial a mi asesor el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por su tiempo y dedicación.

PENSAMIENTO

Gracias:

Sobre todo a mi Universidad Nacional Autónoma de México, conjunto de ideas y diversidad de conocimientos, institución dedicada al fortalecimiento de la vida nacional, que desde su pasado, presente y futuro ha forjado el impulso universitario, cuyo lema “Por mi raza hablara el espíritu,” representa la identidad de la cultura nacional y esta comprometida con su propio pueblo.

INDICE

	Página
Proemio	1
Apartado 1	
El carácter fiscal del Estado moderno	
Importancia de la recaudación fiscal	4
Fines de la recaudación fiscal	8
La administración tributaria	11
Apartado 2	
La función fiscal en México	
Fundamentos, y alcance	17
Ámbito institucional de la función administrativa-fiscal	27
El proceso de fiscalización	31
Apartado 3	
La Subtesorería de Fiscalización	
Atribuciones	39
Estudio de los problemas administrativos	41
Apartado 4	
Estrategia para mejorar el desempeño de la Subtesorería de Fiscalización	
Contexto	45

Marco valorativo y estratégico para la Subtesorería de Fiscalización 47

Conclusión 49

Bibliografía 50

Proemio

Al final del siglo XX y principios del siglo XXI, hay un cambio mundial globalizado, ocasionado por las diversas transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas que determinan la vida mundial. Las transformaciones económicas son el resultado del desarrollo histórico del Estado moderno teniendo como vínculo la función fiscal entre el Estado y la sociedad; la relación directa entre ambos es la contribución de los impuestos. Por su naturaleza jurídica, el Estado le obliga al contribuyente a aportar y financiar los presupuestos públicos que el gobierno administra y los devuelve con la prestación de servicios públicos.

El Estado moderno debe aplicar los instrumentos tributarios para modernizar los sistemas de recaudación. Por esto, la fiscalización es fundamental para cualquier gobierno en el mundo, porque su tarea principal es sostener económicamente al Estado moderno. Con ella obtiene ingresos, los acumula y administra con la aplicación de políticas públicas, cuyos efectos se reflejan en las acciones de salud, de vivienda, educación, trabajo, agrícolas, científicas y tecnológicas, entre otros aspectos a considerar.

Los ingresos fiscales son el soporte de la función pública del Estado contemporáneo, al obtener los impuestos locales y federales aportados por los contribuyentes.

Por tanto, la tributación tiene que modernizarse en sus tres órdenes de gobierno – federal, estatal y municipal– ante los problemas generados por la evasión y elusión de impuestos, y tratar de acercar al contribuyente a que cumpla con sus obligaciones.

Este trabajo analiza y estudia en forma específica el desempeño de la Subtesorería de Fiscalización del Gobierno del Distrito Federal, al ser una institución dedicada a cumplir con el cobro de impuestos conforme a las disposiciones establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación.

Estructura de la investigación:

El primer apartado analiza el carácter fiscal del Estado moderno, una de sus capacidades es su intensa actividad fiscal y tributaria, el ingreso representa para la hacienda pública su capacidad recaudatoria para sostener económicamente al Estado, el impuesto constituye un intermediario entre el Estado y el contribuyente, por su contexto jurídico se le obliga al ciudadano o empresa en aportar, y el Estado posee la facultad recaudatoria para proporcionar la estabilidad y el desarrollo económico de una nación, que significaría para la administración tributaria en aplicar instrumentos fiscales para el manejo de los fondos públicos.

El segundo apartado explica la función fiscal en México, por su ordenamiento jurídico a partir de la Constitución de 1917, se organiza a la hacienda pública a partir de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, entre sus principales propósitos es regular la inequidad del sistema tributario, por el incumplimiento de pago de los contribuyentes, se establecen convenios más integrados de colaboración administrativa en materia fiscal, que participan los tres niveles de Gobierno, y la transparencia al acceso de la información de los recursos públicos es una nueva modalidad de la administración pública.

En el tercer apartado se estudia la Subtesorería de Fiscalización dependiente de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, en su diversidad de atribuciones y funciones están fundadas y motivadas en las leyes fiscales, decretos, reglamentos y convenios en materia tributaria, la actuación de la autoridad fiscal refleja fallas por la incapacidad de recaudación, se analizó los principales problemas administrativos al interior y exterior de la institución.

El cuarto apartado diseña las estrategias de solución para mejorar el desempeño de la Subtesorería de Fiscalización, entre las principales acciones es incrementar la recaudación fiscal, al instrumentar normas fiscales equitativas, realizar convenios de colaboración administrativa más integrados y fomentar el servicio civil de carrera, así como un marco valorativo que define su compromiso institucional que definan su presencia en el presente y en el futuro.

En el apartado cinco se elabora la conclusión orientada a fortalecer la capacidad de respuesta de la Subtesorería de Fiscalización, que va emprender acciones fiscales destinadas para el fortalecimiento institucional, y la respuesta de los contribuyentes en adoptar una conciencia y disciplina fiscal en el pago de impuestos.

El carácter fiscal del Estado moderno

Importancia de la recaudación fiscal

Una de las características que distinguen al Estado moderno es su intensa actividad fiscal; mediante ella el Estado constituye el soporte económico en una determinada nación. La sociedad a través de la hacienda pública (expresión institucional de la actividad fiscal del Estado) se encarga de aportar una contribución en especie o en dinero, cuya finalidad es mantener y sostener económicamente al Estado.

Con el desarrollo del capitalismo, a partir del siglo XIX la actividad fiscal del Estado tuvo un desempeño muy importante en la vida económica, política y social, particularmente en los países occidentales, y se consolidó la administración pública, destacando su función financiera en la recaudación y distribución de los fondos públicos.

El Estado moderno se relaciona con un proceso histórico desde los orígenes de la acumulación de capital y la forma de obtener mayores ingresos fiscales, la administración de los recursos y la distribución de los mismos. “El Estado envuelto en una reconstrucción permanente, crea y desarrolla sus funciones básicas, entre ellas está la administración de la hacienda.”¹ La importancia de la hacienda pública se sustenta en los ingresos y egresos gubernamentales, a fin de administrar la acumulación de la riqueza y equilibrar el presupuesto para destinarlo en la prestación de bienes y servicios, con el fin de satisfacer las necesidades humanas y colectivas; se trata de una actividad fundamental importante para el Estado moderno.

Se menciona que el impuesto es el egreso de los contribuyentes que el gobierno administra para satisfacer las necesidades de la población. El ingreso público es importante y ningún Estado puede subsistir si los ciudadanos no aportan sus contribuciones. Es importante porque todos los ciudadanos y empresas privadas que contribuyen al pago de impuesto, reciben a cambio los beneficios públicos que presta el Estado.

Los mecanismos para recaudar ingresos son obligatorios por norma jurídica y convencen al contribuyente para que pague su impuesto. “y que dé al Estado las bases para que su sistema tributario, además de darle la parte sustancial de sus

¹ Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, p.48.

ingresos, sea lo más equitativo y lo más adecuado para cumplir con sus fines de desarrollo económico y de incremento del nivel de vida de la población.”² Por lo tanto la contribución es la relación formal que existe entre el Estado y la sociedad, es el vínculo monetario o en especie que el contribuyente aporta y como sujeto dominado y comprometido con ciertas reglas y normas jurídicas, en el comportamiento de las actividades que vaya a desempeñar.

El Estado moderno en su ejercicio de poder ve reflejada la legitimidad en “la estabilidad de un orden de dominación.”³ Su función es el dominio político y se fundamenta en normas jurídicas, con las cuales regula y organiza los medios de producción y la controla a través de su hacienda pública la acumulación de la riqueza.

El Estado moderno, por su naturaleza propia de recaudación y por norma jurídica, se basa en “el deseo del gobierno, que a veces aparece como natural, de obtener los mayores ingresos con un mínimo de dificultades.”⁴ El Estado obtiene los ingresos fiscales al establecer las reglas y la formalidad recaudatoria; el contribuyente está obligado en aportar sus ingresos, a cambio el Estado administra y da un beneficio público.

Al existir un compromiso entre el Estado moderno y el contribuyente, la relación debe ser recíproca: El Estado se compromete a crear condiciones de estabilidad económica y de confianza a los inversionistas, empresarios y pequeños contribuyentes, a fin de invertir su capital, y de seguridad para el ciudadano. Aquí se menciona de un contrato entre ambos; "en una sociedad compleja existe la necesidad de formar un gobierno formal, jerárquico, especializado y con capacidad de convencer y obligar a pagar impuestos, cumplir la ley, respetar los derechos individuales, hacer cumplir los derechos de propiedad, garantizar el cumplimiento de los contratos." ⁵ La relación recíproca entre Estado y sociedad debe ser formal en aplicar reformas fiscales para que los contribuyentes paguen lo justo en su declaración de impuestos.

Los principales antecedentes del Estado fiscal moderno hay que buscarlos en Inglaterra y España. Aunque se desarrollaron de manera diferente, ambos “enfrentaron un problema típico, en común con el resto de las nacientes naciones estados europeos: la necesidad de adquirir ingresos adicionales para sobrevivir ante los costos cada vez más altos de la guerra. Tradicionalmente el rey vivía de

² Retchkiman K., Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas Tomo I*, p.124.

³ Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, p.244.

⁴ Retchkiman K., Benjamín, *Ibid.*, p.125.

⁵ Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, p.19.

los ingresos provenientes de sus tierras junto con las aportaciones feudales, pero estos recursos resultaron insuficientes ante la nueva tecnología militar relacionada con el uso de ballestas, arcos, picas y pólvora. Esta crisis fiscal del Estado, descrita por vez primera por Joseph Schumpeter, orilló a los gobernantes a hacer tratos con sus súbditos.”⁶ Las dos naciones tuvieron que fortalecer su comercio y se enfrentaron a la nueva tecnología militar. En Inglaterra se resolvió la crisis, pero España tuvo problemas del sistema financiero, en el transcurso del siglo XVII ambos países tuvieron crisis fiscales y se reflejaron en profundas características institucionales de las sociedades.

Así, en el proceso histórico las diferentes formas de gobierno van enfrentando problemas, entre ellos los principios constitucionales, en donde se debe organizar políticamente a la sociedad, y el Estado va ejerciendo la autoridad y el poder público; cualquier cambio puede alterar los valores del Estado.

Las instituciones cambian por mandato constitucional. “La reforma institucional involucra problemas de la función propia del Estado y de la política en la sociedad, la ética y la legitimada gubernamental, así como las prioridades pertinentes de la agenda pública.”⁷ Las diferentes formas de gobierno se transforman en democracias occidentales, en estados de bienestar, democráticos liberales, al crearse un modelo de gobierno constitucional, al que se podría describir un Estado de negociación corporativa con un proceso político e institucionalizado.

El Estado moderno debe otorgar la seguridad física y patrimonial en la calidad de vida de los contribuyentes, "mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias es una de las más importantes preocupaciones y un tema obligado de la agenda del nuevo desarrollo. Buenas instituciones y políticas de educación, salud, medio ambiente, mejoramiento del gobierno, infraestructura física y de apoyos financieros no serán un lujo sino una necesidad;"⁸ éstas y la prestación de servicios públicos son indispensable para que el Estado a través de sus presupuestos públicos analice las principales demandas de la sociedad en realizar un estudio socio demográfico en la población de menos ingresos y apoyar incentivos fiscales a empresas de nueva creación.

El Estado moderno genera inversiones a través de las empresas públicas en "los bienes y servicios de consumo vitales para el funcionamiento de la economía y el progreso social, conviene, también distinguir entre los servicios que universal y

⁶ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, pp.146 y 147.

⁷ March, James G., y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones*, p.189.

⁸ Ayala Espino, José, *Ibid.*, p.61.

clásicamente se sitúan en la órbita del poder público (defensa, vigilancia, justicia, etc.) y que tienden, en último análisis a proporcionar las condiciones mínimas para el funcionamiento del sistema, y otros servicios de consumo típicamente salud y educación, a través de los cuales el Estado procura asegurar las condiciones de bienestar y oportunidades de acceso social." ⁹ Los servicios públicos que prestan las instituciones son generales para todos los ciudadanos de una nación, dependiendo de las condiciones sociales de cada individuo.

La administración pública debe concientizar en la gente una cultura administrativa en la prestación de servicios; en la época moderna las instituciones públicas fomentan el cambio en una reorganización administrativa. Se considera al sector privado como modelos eficientes y productivos; es una retroalimentación del sector privado y en donde termina su función, empieza la función pública del Estado moderno.

Se podría mencionar al Estado moderno como el Estado fiscal, al existir una relación estrecha entre el Estado y la sociedad; el vínculo entre ambos es la aportación del contribuyente al pago del impuesto. "El Estado moderno cobra una mayor autonomía funcional, y en el marco de una especificación funcional más intensa crece también la fuerza de imposición de la administración moderna frente a los ciudadanos y a grupos particulares." ¹⁰ El aparato administrativo del Estado moderno se constituye ante la sociedad como instrumento de recaudación, al ir acumulando los capitales, dependientes de los ingresos públicos de la sociedad gobernada.

La hacienda pública a través de sus ingresos fiscales, acrecienta sus fondos públicos, "al aumentar la riqueza adquieren, probablemente, más importancia ciertas especies de gastos en las que no cabe normalmente ningún cálculo de costo-beneficio, tal como los gastos consagrados al embellecimiento de las ciudades, a la salud pública." ¹¹ El término costo beneficio se caracteriza porque las personas físicas y personas morales, al pagar sus impuestos son compensados por los servicios que presta el Estado al darles seguridad física y patrimonial en su calidad de vida.

⁹ Barros de Castro, Antonio, y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía: un enfoque estructuralista*, pp.86 y 87.

¹⁰ Habermas, Jurgen, *Ibid.*, p.255.

¹¹ Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo, y democracia, Tomo I*, p.166.

Fines de la recaudación fiscal

La acción fiscal de la administración pública es la obtención de ingresos y recursos económicos provenientes de la sociedad, a fin de incrementar los recursos financieros para hacer frente a las funciones de gasto público, aplicando en forma eficiente y congruente la prestación de servicios.

Existen problemas económicos que en la mayoría de las naciones han repercutido en sus finanzas públicas; los presupuestos son afectados en los distintos niveles de gobierno, se mantiene al Estado con aportaciones bajas y las contribuciones son insuficientes para solventar el gasto público.

El Estado moderno debe tener conciencia, en una estructura fiscal, en fincar las bases institucionales que correspondan a las necesidades de una nación; así no tendría una mala captación de ingresos ni problemas en distribuir el presupuesto; todo esto se debe aplicar a la propia administración pública, para organizar y nutrir los ingresos fiscales y programar la captación de impuestos locales y federales.

Las aportaciones de los ciudadanos son esenciales para el financiamiento del gasto público; si en algunas ocasiones no alcanzara para solventar las necesidades de la sociedad, se deben crear los mecanismos de recaudación, fiscalización y aumentar el número de contribuyentes.

En el Estado moderno los presupuestos deben ser eficientes en la dirección del plan económico de un gobierno y en incrementar las fuentes de empleo, dar certidumbre económica a la inversión. En "un documento preliminar (al presupuesto) podría definírsele como la anticipada planeación de gastos e ingresos, siendo este plan necesario porque el mundo económico funciona cuando existe la escasez, es decir cuando los factores de producción y los bienes en general no son suficientes para cubrir las necesidades." ¹² Se deben nutrir los presupuestos con el incremento de la recaudación para enfrentar las carencias de la población; entre sus principales objetivos están elevar la distribución del ingreso, financiar la educación, incrementar los números de aulas, poner más centros de salud y elevar la calidad de vida de la población.

Sin duda, es importante la recaudación fiscal. "En casi todas las naciones, constituye la medula del sistema tributario, es la forma más apropiada de obtener ingresos y obedece a la capacidad de pago de las personas, tomando en cuenta la

¹² Retchkiman K., Benjamin, *Ibid.*, p.292.

situación individual del causante, ajustándose también más la equidad y la justicia impositiva.”¹³ La propia administración pública como ejecutora del Estado moderno se visualiza en la recaudación fiscal, y su propia naturaleza de acción es la clasificación de los impuestos al que estén obligados, por norma jurídica, en leyes y decretos a través de una instancia gubernamental.

Las instituciones se ajustan a los procedimientos, en establecer códigos de conductas, “las reglas que pueden imponer o aplicarse por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende y se interioriza por medio de la socialización o la educación.”¹⁴ El individuo y las instituciones privadas están sujetos a financiar los gastos del Estado, bajo una imposición del sistema jurídico fiscal, mediante la aplicación de normas, reglas y conductas al concientizar al individuo de cumplir con sus obligaciones fiscales. La tarea primordial de la administración fiscal es promover una cultura fiscal entre los ciudadanos y las instituciones para el pago de impuestos, donde es beneficiada la sociedad en su conjunto.

La sociedad aporta a los presupuestos y debe confiar en una administración tributaria a través del control y supervisión de los recursos financieros; entre los recursos de mayor captación de ingresos se clasifica el impuesto sobre la renta, que dada su captación es el que más se recauda en comparación con los demás impuestos.

El Estado moderno se desarrolla con la estructura de la administración pública, al controlar y garantizar los mecanismos de la actividad económica de la sociedad, como son los flujos de capitales, las inversiones y la apertura comercial, y así ha sido desde el surgimiento de la sociedad capitalista hasta nuestros días.

El fortalecimiento en la estabilidad y el desarrollo económico de una nación, es el soporte de las diferentes áreas productivas de la sociedad, al retroalimentar los sectores económicos en subsidios hechos por el Estado moderno en diferentes ramas productivas; entre ellas la minería, la industria, la siderúrgica, la agrícola y la textil. Para mantener un equilibrio en la estabilidad y desarrollo económico de una nación, es obligación natural para los residentes de cualquier país –individuo o empresa– contribuir en proporción de sus ingresos sin que ninguno de ellos pueda racionalmente desentenderse de dicha obligación.

¹³ Rosas Arceo, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, p.207.

¹⁴ March, James G., y Johan P. Olsen, *Ibid.*, p.67.

El Estado moderno a través de la recaudación fiscal, promueve el comercio con el fin de aumentar los ingresos fiscales, la economía nacional desarrolla la productividad de las empresas, en cobrarles menos impuestos en “El desarrollo de la administración fiscal, de todo punto uno de los aparatos administrativos centrales, se ha visto cuando menos tan intensamente impregnado por estos imperativos como inmediatamente por las necesidades organizacionales de la economía capitalista.”¹⁵ La propia administración pública es un instrumento organizacional del Estado moderno, al llevar un control de los ingresos públicos, aplicando los procedimientos de recaudación vía impuestos, derechos, aportaciones, aprovechamientos, al imponer revisiones fiscales hacia los contribuyentes; al no contribuir con sus obligaciones fiscales se les impone la multa o sanción.

El adelanto económico a nivel mundial, a través del comercio internacional, limita la acción del Estado moderno en países subdesarrollados. “El desarrollo del mercado mundial, la internacionalización de capital y trabajo, también ha limitado hacia fuera el margen de acción del Estado nacional; ciertamente los problemas que para los países en vías de desarrollo se derivan de la estratificación internacional pueden ser objeto de segmentación siempre y cuando no repercutan en el proceso de legitimación en el seno de los países desarrollados.”¹⁶ En las diferentes actividades económicas que produce, la sociedad está inmersa en factores de importación y exportación, donde los capitales extranjeros obtienen la mayor ganancia al tener grado de potencias de primer mundo; en cambio las economías de países en vías de desarrollo no tienen la planificación adecuada en sus modelos de política económica y fiscal.

La acciones de gobierno generan bienes y servicios, que conjunta fuerza de trabajo, capital y recursos naturales y que garantiza los recursos fiscales de una nación. "El Estado opera con características de organizador de la producción, que tiene bajo su mando una fracción de la mano de obra y del capital existente en el sistema y que moviliza motivado por la satisfacción de necesidades colectivas y demás fines políticamente decididos."¹⁷ Las empresas públicas tienen una actividad económica muy amplia a través de los diversos sectores que la conforman, y cuentan con la libertad de una mayor autonomía fiscal, presupuestal y financiera.

El Estado moderno conduce la acción gubernamental que son las políticas públicas, que actúan “un papel decisivo para lograr el desarrollo, su calidad y

¹⁵ Habermas, Jurgen, *Ibid.*, pp.256 y 257.

¹⁶ *Ibid.*, p.263.

¹⁷ Barros de Castro, Antonio, y Carlos Francisco Lessa, *Ibid.*, pp.85 y 86.

consistencia son factores cruciales para favorecer un clima de cooperación y coordinación entre agentes y mercado." ¹⁸ La coordinación, el intercambio y la información de los diferentes actores sociales económicos de una nación, son el resultado en la aplicación de políticas públicas eficientes que son las acciones de gobierno, al proporcionar una estabilidad y confianza en la sociedad.

La recaudación fiscal debe ser eficiente a través de las instituciones fiscales en favorecer al crecimiento económico y proveer de ingresos suficientes para cumplir con sus objetivos para financiar el gasto público. La administración pública debe mejorar su sistema fiscal; "la reforma al sistema presupuestario trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados que se persiguen las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación que señale claramente los costos, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas." ¹⁹ La administración pública está constituida por secretarías, ministerios, institutos, empresas públicas, cuyo propósito es apoyar la infraestructura en los servicios de defensa nacional, seguridad social, procuración de justicia, tecnología, comunicaciones y servicios de transporte.

La administración tributaria

La administración pública ha entrado en una era de modernización, de acuerdo con las necesidades actuales del desarrollo económico, al llevar un control y evaluación de las acciones de la administración tributaria como instrumento de recaudación, fiscalización y cumplimiento oportuno de los contribuyentes en el pago de impuestos; su propósito es recaudar los ingresos públicos para dar cumplimiento con las disposiciones fiscales de la administración fiscal.

Los ingresos fiscales deben manejarse por una administración pública moderna a fin de incrementar los recursos para sufragar los gastos en beneficio y satisfacer las necesidades de la sociedad. Una "administración tributaria debe ser una organización moderna flexible, que dote al Estado de los recursos necesarios para sufragar el gasto público y oriente su estrategia a otorgar un servicio de excelencia a la sociedad, y que además, en concordancia con la política fiscal, promueva la estabilidad macroeconómica." ²⁰ La administración tributaria es importante y necesaria para fortalecer el sistema fiscal, a través de leyes fiscales

¹⁸ Ayala Espino, José, *Ibid.*, p.91.

¹⁹ Gurría Treviño, José Ángel, *La modernización de la Administración Pública*, en revista de Administración Pública, Núm.100.p.183.

²⁰ Amieva Huerta, Juan, *Temas selectos de finanzas públicas*, p.157.

eficientes y congruentes y que se apliquen correctamente en beneficio de la sociedad.

La relación entre la administración tributaria y el contribuyente es importante para ambas, son propias del Estado moderno. “La nueva concepción de la administración tributaria sostiene que ésta es una entidad de servicio al cliente (contribuyente) y atenta a las condiciones que se requieren para su desempeño eficiente y eficaz.”²¹ La administración tributaria se actualizara con las necesidades del contribuyente debe ser eficiente en los servicios de atención, reducción de tiempos, inscripción, declaración y pago de las contribuciones.

La administración tributaria debe ofrecer una gran variedad de servicios al contribuyente, entre ellas un sistema ágil, promoción en la condonación de multas y recargos. La miscelánea fiscal no debe ser confusa para el contribuyente para que así éste se comprometa a cumplir en fecha y tiempos con la obligación fiscal; en una relación estrecha entre administración y contribuyente no deben existir dudas de información entre ambas, actualizar el expediente o registro en el padrón del contribuyente por parte de la autoridad fiscal, y clasificar el tipo de impuesto (al valor agregado, impuesto sobre la renta, etcétera).

Por eso “es indispensable concientizar al contribuyente de su obligación de pagar impuestos y, a la vez, garantizarle sus derechos mediante una estrategia de comunicación integral en la cual se incluyan formas, guías, información, educación y asistencia, en un lenguaje sencillo y fácil de entender.”²² El papel que actúa la administración tributaria debe ser importante y cumplir con su principal objetivo, la recaudación fiscal, a fin de evitar la evasión y elusión fiscal por el contribuyente.

Para fines de este trabajo, primero vamos a definir la evasión de impuestos. Está “se genera por una decisión del contribuyente de no declarar, total o parcialmente, determinadas operaciones o ingresos que debería acumular para efectos fiscales.”²³ Al no informar sus movimientos fiscales con otros contribuyentes, comete una falta de responsabilidad y es necesario concientizarlo en una cultura de pago de que es importante informarle a la autoridad fiscal toda operación que realice.

El concepto de la elusión fiscal “surge de la capacidad del contribuyente para interpretar el texto de la ley y adaptarlo de la manera más conveniente a sus intereses con el objeto de minimizar el pago de impuestos; al respecto, la

²¹ *Ibid.*, p.158.

²² *Ibid.*, p.161.

²³ *Ibid.*, p.17.

fragilidad de un sistema tributario genera incumplimiento, total o parcial, de las obligaciones fiscales.”²⁴ Esto afectará a la recaudación de ingresos y existe una cierta interpretación de la ley a beneficio de personas morales que en la mayor parte son empresas financieras (bancos, casas de bolsa, empresas bursátiles y otros más), donde no gravan el impuesto por las transacciones financieras que realizan. La legislación fiscal debe ser imparcial e igual para todos y no favorecer a ciertos grupos financieros nacionales e internacionales.

El grado excesivo de evasión y elusión fiscal afectan a la hacienda pública, la administración tributaria tendrá que imponer mecanismos de recaudación, teniendo un personal capacitado y la profesionalización en funciones fiscales; “los administradores tributarios están obligados a conocer las particularidades del sistema tributario en lo que se refiere al monto de la carga fiscal, la distribución de ésta entre los contribuyentes y la complejidad de los distintos impuestos; así como respecto a la estructura, estabilidad y dificultad que presentan las leyes fiscales; la cantidad, calidad y distribución de los contribuyentes y sus organizaciones; las brechas de cumplimiento: los costos administrativos de cumplimiento y evasión; la efectividad de las sanciones; los sistemas de información y cómputo; la forma de fiscalizar a los distintos contribuyentes; los métodos presuntivos para gravar a sectores difíciles los sistemas de compensación e incentivos, el costo-beneficio que representa descentralizar una determinación actividad, y el entorno económico, político y social.”²⁵ Es necesario fortalecer el sistema fiscal a través de los recursos humanos en la formación profesional y contar con un servicio civil de carrera teniendo una capacitación técnico, jurídico y fiscal.

El Estado debe cumplir con las expectativas de recaudación fiscal, por conducto de una administración tributaria que satisfaga con las metas y necesidades del contribuyente y clasificar las actividades productivas para mejorar los ingresos; “se adquiere una importancia trascendental para analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y desafíos de la administración tributaria, así como para determinar los recursos disponibles y potenciales, establecer el tipo de servicio que se desea otorgar y la optimización del desempeño, considerando el entorno económico, político, social y tecnológico.”²⁶ Las condiciones que impulse la administración tributaria, es aprovechar los avances tecnológicos, comunicación y mecanismos para incrementar la recaudación fiscal.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibid.*, p.159.

²⁶ *Idem.*

El Estado debe instrumentar la relación entre la administración tributaria y el contribuyente, a fin de contar con una información clara y precisa para la declaración de impuestos a fin de cumplir con las disposiciones fiscales vigentes y otorgarle confianza, en la mejora de servicios públicos y bienestar en la calidad de vida al contribuyente.

En este sentido y “dependiendo de las necesidades de cada país o entidad, los propósitos de una reforma en la administración tributaria son las siguientes:”²⁷

- 1.- Padrón de contribuyentes
- 2.- Número de contribuyentes
- 3.- Registros de personas físicas y morales
- 4.- Motivar el cumplimiento de pago voluntario
- 5.- Adoptar una política de servicio y calidad al contribuyente
- 6.- Actualización del padrón de contribuyentes
- 7.- Dar respaldo a leyes o reformas fiscales del Poder Legislativo
- 8.- Reforma Integral en el sistema de recaudación
- 9.- Innovar captación de impuestos vía sistemas de información
- 10.- Elevar la fiscalización a los contribuyentes que no declaren
- 11.- Recompensar a los contribuyentes cumplidos en fecha y pago
- 12.- Contrato social entre administración tributaria y contribuyente

1.- Padrón de contribuyentes.

La administración tributaria debe contar con un registro y concentración de datos de los contribuyentes, para llevar un buen control y la clasificación de los ciudadanos o empresas públicas o privadas. Esta clasificación deberá contener el nombre del contribuyente, domicilio, tipo de impuesto, número de oficina recaudadora y fecha de pago.

2.- Número de contribuyentes.

Depende de la zona geográfica urbana suburbana y rural, clasificada por un territorio federal, estatal y municipal. La proporción numérica varía en el número de empresas públicas, empresas privadas y los ciudadanos asentados en un territorio determinado.

3.- Registros de personas físicas y morales.

Las personas físicas son individuos asentados en una casa habitación, negocio o empresa pública o privada donde realizan actividades de acuerdo a su profesión

²⁷ *Ibid.*, p.166.

oficio o comercio; las personas morales están constituidas por ley en organizaciones dedicadas a las tareas productivas.

4.- Motivar el cumplimiento de pago voluntario.

Es importante concientizar al contribuyente del pago del impuesto, de mucha importancia para sostener económicamente al Estado en la prestación de servicios públicos.

5.- Adoptar una política de servicios y calidad al contribuyente.

Es prestar los servicios que ofrece la administración tributaria en la atención al público en cumplir con eficiencia y en tiempo los requerimientos de la autoridad fiscal.

6.- Actualización del padrón de contribuyentes.

Las altas y bajas de los contribuyentes deben ser controladas, porque al momento de solicitarle información éste ya no estaría en el domicilio fiscal y es pérdida de tiempo y dinero a la administración fiscal.

7.- Dar respaldo a leyes o reformas fiscales del Poder Legislativo.

Las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas dentro del Congreso y el buen visto de los sectores productivos y la sociedad civil refuerzan el apoyo a las reformas fiscales.

8.- Reforma integral en el sistema de recaudación.

Debe contener varios elementos para la recaudación de ingresos, como son fiscalización, auditorías, formatos que no sean confusos para su llenado, promoción al pago en fecha y día.

9.- Innovar captación de impuestos vía sistemas de información.

La administración tributaria debe contar con la tecnología en los sistemas de información, en un sistema electrónico, a fin de ahorrar tiempos en la presentación de declaraciones de los contribuyentes y realizar convenios con instituciones financieras.

10.- “Elevar la fiscalización a los contribuyentes que no declaren.

En el periodo que el contribuyente no declare, al omitir información en los movimiento de clientes o proveedores se deben de realizar auditorías.”²⁸

11.- Recompensar a los contribuyentes cumplidos en fecha y pago.

La condonación de multas y recargos o intereses es recompensar al contribuyente que presenta en tiempo sus declaraciones, y eso concientiza al pago voluntario.

²⁸ *Ibid.*, p.166 y p.167.

12.- Contrato social entre administración tributaria y contribuyente.

Las metas cumplidas por el gobierno en la prestación de bienes y servicios, la transparencia en el manejo de recursos financieros, ocasionan el bienestar del contribuyente y se reflejan por el voto de castigo o recompensa.

La importancia de la administración tributaria es proveer los suficientes ingresos para el gasto social, en dar apoyo a la gente más pobre; se mencionan dos conceptos básicos: "la equidad horizontal refiere que dos personas iguales que tienen el mismo ingreso gravable deberán estar sujetos al mismo impuesto; mientras que la equidad vertical indica que dos personas desiguales, con distintas capacidades de pago, es decir, con diferentes niveles de ingreso, deberán pagar distintos montos de impuestos." ²⁹ En el esquema horizontal, el sistema tributario va recaer en los contribuyentes cumplidos, aunque el beneficio de los servicios públicos sea para todos los que no paguen impuestos, y en el sistema vertical el cobro de impuestos va hacia aquellos contribuyentes que tengan más ingresos que otros.

La administración tributaria, parte importante en la recaudación de ingresos en el siglo XXI, está "orientada a promover el cumplimiento voluntario cuyo principal objetivo sea el espíritu de justicia y equidad tributaria, satisfaciendo las expectativas de servicio, calidad y transparencia de los contribuyentes en un mundo globalizado." ³⁰ La administración pública debe ser capaz de resolver la calidad de vida de los ciudadanos con el objetivo de dar un desarrollo y crecimiento sustentable en los gastos de salud, educación y vivienda al modernizar la administración tributaria en todas sus áreas de recaudación, fiscalización, auditoría, actualización del padrón y reforma fiscal.

²⁹ *Ibid.*, p.7.

³⁰ *Ibid.*, p.180.

La función fiscal en México

Fundamentos, y alcance

El ámbito fiscal tiene su propia naturaleza en el ordenamiento jurídico atribuido a las normas que crean los humanos, establecido en la Constitución mexicana, en leyes, en reglamentos y en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal.

La administración pública en México debe tomar en cuenta las importantes transformaciones experimentadas en nuestro país, que “vinculadas al cambio de la realidad mundial, han llevado a modificar y buscar nuevas estrategias y modalidades de actuación en los ámbitos jurídico, político, económico, social y administrativo, donde uno de los rasgos característicos corresponde a la búsqueda de nuevas y más cercanas relaciones entre gobierno y sociedad.”⁵ La importancia del orden jurídico institucionaliza a las dependencias fiscales con el acercamiento hacia los contribuyentes; la relación más directa es a través del impuesto, con respecto a las disposiciones fiscales existentes.

El Estado mexicano adquirió nuevas obligaciones con los contribuyentes que deben estar enterados a través de la información de los recursos fiscales que maneja la administración pública, acerca de las diferentes actividades que deben realizar las instituciones, “la apertura y transferencia hacia los ciudadanos y a los medios de la información gubernamental que se genera cotidianamente en ciertas áreas de operación; y de los archivos, que responde al cómo y por qué se tomaron decisiones que le afectan directamente”⁶ al Estado, que a la vez toma fuerza con el respaldo de los ciudadanos. El acceso a la información se da al interior de la administración pública en sus tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, los tres poderes de la Unión y empresas paraestatales.

El presupuesto de la Federación que cada año se discute en la Cámara de Diputados estipula los ingresos y gastos que el gobierno debe gastar y “las políticas de gobierno deben ser objeto de vigilancia, fiscalización y evaluación. Estas tareas implican la existencia de un Poder Legislativo atento, fuerte y activo. Con ello la regulación del Estado y la sociedad puntualiza mejor el sentido de responsabilidad y corresponsabilidad para evitar que en nombre del ‘interés público,’ el gobierno y la administración pública tengan como norma la

⁵ Mejía Lira, José, *Modernización de la Administración Pública mexicana*, en revista de Administración Pública, Núm.100, p.143.

⁶ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, p.104.

discrecionalidad en la aplicación de los recursos.”⁷ La transparencia de los recursos es una innovación de la administración pública, informar a los ciudadanos en un compromiso del gobierno hacia los contribuyentes, que ven reflejado el buen manejo de las contribuciones fiscales.

La instancia legislativa conforme a un mandato constitucional en su “artículo 31 constitucional en su fracción IV, establece la obligación para todos los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de una manera proporcional y equitativa, el artículo 28 comenta las exenciones de impuestos a términos y condiciones que fijan las leyes, el artículo 73 en su fracción VII, facultad al Congreso para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y en su fracción XXIX-A, para establecer contribuciones al comercio exterior, al aprovechamiento y explotación de recursos naturales, a las instituciones crediticias, a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación e impuestos especiales como la energía eléctrica, el artículo 115 fracción IV, que establece la conformación de la hacienda municipal a través de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, los resultados sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servicios.”⁸

La institucionalidad son las normas, estructuras y comportamientos: está estructurada con la política económica, donde su objetivo es el crecimiento y desarrollo económico en la operación de los ingresos y gastos, como orientadores del proceso de gestión pública, al que condiciona la legislación fiscal, y la limitación legal actúa en las condiciones que establece el Estado en función de la directriz con la sociedad.

Así, pues, surge la necesidad de organizar a la hacienda pública, después de la Revolución Mexicana y al postularse como proyecto de nación de 1917 y a partir del gobierno de Plutarco Elías Calles propuso un sistema hacendario al que se envió a los gobiernos de los estados la convocatoria a la primera convención nacional fiscal de 1925, “encaminada a uniformar el sistema de tributación, a estabilizar la concurrencia federal y local en los impuestos y a fijar los cimientos de una coordinación fiscal más sistemática entre la Federación y los estados.”⁹

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Condiciones, tiempos y procesos de la reforma del estado mexicano*, en revista de Administración Pública, Núm.100, p.106.

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículos 28, 31, fracción IV, 73 fracción VII, fracción XXIX, y 115 fracción IV.

⁹ Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, p.133.

Se tenía previsto organizar a la hacienda pública, pero no se contaba con información y estudio sobre la materia fiscal, la colaboración entre las autoridades fiscales federal y estatales carecía de competencia tributaria.

Durante el año 1933 el gobierno del general Abelardo L. Rodríguez, organiza la Segunda Convención Nacional Fiscal, para “estudiar nuevamente el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales, sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y la coordinación con el sistema federal.”¹⁰ Influyó de gran manera la gran depresión económica mundial en el año 1929, que afectó a la economía en los sectores minero y petrolero; nuestro país trataba de organizarse en los diferentes sectores económicos; en el ámbito fiscal se estudió y analizó en fomentar la unidad económica e industrial al facilitar que el impuesto debía ser un elemento constante y uniforme, determinar las fechas y facilidades de pago, se tenía el interés por estudiar la situación fiscal.

Para la Tercera Convención Nacional Fiscal en el año 1947, el presidente Miguel Alemán invitó a los gobiernos de los estados, debido a “la necesidad de emprender una campaña de recuperación económica del país, la urgencia de simplificar el sistema de impuestos de la Federación y la coordinación del mismo con los sistemas impositivos de los estados y municipios.”¹¹ Al proponer y crear una estructura fiscal nacional, al unificar los numerosos impuestos que la Federación, los estados y municipios mantenían sobre el comercio y la industria, el problema fiscal seguía existiendo por la creación de nuevos impuestos, al ser más complicados en su ámbito de recaudación al ir aumentando los trámites exigidos por las leyes fiscales.

Como resultados de las convenciones nacionales fiscales, se elaboraron diferentes leyes fiscales, referentes al pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas, como son la de coordinación fiscal, la creación de la comisión nacional de arbitrios y la primera ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles de 1948.

La necesidad del Estado de ampliar su modo de recaudación fiscal se fortaleció en la reforma fiscal de 1973, al reformar el impuesto sobre ingresos mercantiles, al obligar a los estados a celebrar convenios de coordinación administrativa en materia fiscal, a partir de 1972 y 1994; se realizaron reuniones nacionales de funcionarios fiscales, a fin de coordinarse para el pago de las participaciones de los impuestos federales hacia los estados; entre los principales puntos se

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, Tercer volumen pp.28 y 33.

¹¹ *Ibid.*, p.2.

analizaron el combate a la evasión fiscal, la coordinación administrativa en materia fiscal. Al mismo tiempo se creó el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, para el fortalecimiento de la administración tributaria, que diera pauta en fomentar los sistemas de información en el control de recaudación, en la práctica de auditorías coordinadas en visitas domiciliarias para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, en el estudio y análisis de las competencias administrativas entre la Federación y los estados, en el intercambio de información sobre las operaciones gravadas que realicen los contribuyentes a nivel nacional, el combate a la economía informal, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal y la expedición de comprobantes fiscales por parte de los contribuyentes.

Actualmente se realizan las reuniones de la Convención Nacional Hacendaría 2005. El principal problema que enfrenta el sistema fiscal es una baja recaudación; los trabajos los están dirigiendo las principales instituciones fiscales, entre ellas la Secretaría de Hacienda, los gobiernos de los estados, el Poder Legislativo a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, los organismos económicos a través de las cámaras de comercio, cuyo propósito es construir un sistema fiscal de acorde con los mecanismos para implementar una reforma fiscal integral.

Las deficiencias en la captación de impuestos a nivel nacional se derivan de la inequidad del sistema tributario, por el incumplimiento de pago de los contribuyentes ante la falta de una cultura fiscal. “La baja recaudación en el país se debe principalmente a un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente; un sistema impositivo que incluye excesivas exenciones y tratamientos especiales, la inequidad del sistema tributario, el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria, la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y la aplicación de las disposiciones tributarias.”¹² El sistema fiscal nacional sigue teniendo fallas en la recaudación de impuestos; los más importantes son al valor agregado y sobre la renta. El Estado fiscal debe concientizar a la sociedad en el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales, las organizaciones deberán reorganizarse en su estructura institucional, establecer un estudio y análisis en los sistemas de recaudación fiscal, al proponer la declaración de la facturación de los contribuyentes a fin de intercambiar información de cada una de las operaciones que se realicen.

¹² Universidad Nacional Autónoma de México, *Temas hacendarios; coincidencias y convergencias*, pp.36 y 37.

El sistema administrativo fiscal se estableció en fundamentos, ordenamientos, principios y códigos de conducta; la normatividad es un eje de dirección que regula los procedimientos de recaudación fiscal.

En este sentido en “La Constitución estableció una distribución de las fuentes tributarias propias para el gobierno federal y propias para los estados, que adopta un sistema de concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingreso, limita igualmente la facultad impeditiva de los estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación y señala restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.”¹³ El ámbito tributario es administrado por el gobierno federal y los gobiernos estatales al no tener la facultad de recaudación fiscal, en las demás fuentes de ingresos serán compartidos o coordinados, y aquí aparece el fenómeno de la concurrencia tributaria que es la doble o demás tributación de dos instituciones fiscales que gravan un mismo impuesto.

El problema de la concurrencia (cuando dos instituciones fiscales gravan el mismo impuesto) se puede resolver con base en la función técnica y administrativa de las instituciones fiscales, en función de una aplicación efectiva de la coordinación fiscal, de acuerdo con las necesidades de las entidades federativas a fin de contar con un nuevo federalismo fiscal.

De otro modo se sigue cayendo en un federalismo centralista; las leyes federales y los convenios fiscales benefician al sector federal bajo imposiciones del Federalismo en perjuicio de los estados. Las reglas debieran traer el orden, pero “observamos cómo un conjunto de ellas son potencialmente ricas en conflictos contradicciones y ambigüedades, así lo mismo producen divergencia que conformismo, variabilidad que estandarización.”¹⁴ Al tener la misma capacidad de tributación para gravar una misma fuente, existe poca importancia en la actividad legislativa; en algunas ocasiones se cae en contradicciones, el marco federativo debe respetar la autonomía de las entidades, se debe realizar un análisis de todos los impuestos, y proponer una revisión de la legislación a manera de no afectar a los contribuyentes.

Los estados y el Gobierno del Distrito Federal deben tener intercambios de ideas, al retroalimentar acuerdos en colaboración administrativa en materia fiscal, al llevar un estudio de los diversos sectores que conforman la sociedad.

¹³ Martínez Almazán, Raúl, *Ibid.*, p.137.

¹⁴ March, James G., y Johan P. Olsen, *Ibid.*, p.90.

El gobierno federal organiza la política fiscal en el uso de sus facultades al proveerse de medios jurídicos y legislativos, En ese sentido a las entidades federativas se les otorga su propia autonomía administrativa, en recaudar sus propios ingresos y con relación a los impuestos federales se celebran convenios de colaboración administrativa en materia fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal establecida en el Código Fiscal de la Federación para el ejercicio fiscal 2005 es “el instrumento fuente de las relaciones intergubernamentales en materia tributaria, el gobierno federal dispone de un conjunto vasto de ordenamientos tanto para ordenar sus propios campos competenciales, como para regular aspectos de tributos coexistentes con otros establecidos por las entidades federativas.”¹⁵ La celebración de convenios administrativos en materia fiscal por parte de la Federación y los gobiernos estatales despeja dudas sobre los ámbitos de competencia en relación con los ingresos federales, registro federal de contribuyentes, auditorías, recaudación y fiscalización.

Existen deficiencias en la distribución inequitativa de los recursos fiscales captados por la Federación hacia los gobiernos de los estados, la falta de transparencia en el sistema de coordinación fiscal; el sistema fiscal es centralista y debería atender los requerimientos y necesidades de los gobiernos locales.

La administración pública federal organiza el ordenamiento jurídico en el Código Fiscal de la Federación al establecer reglas, derechos de las instituciones fiscales en el seguimiento de recaudación en el ámbito de tributación, fiscalización, y las obligaciones a que estén sujetos los contribuyentes.

Existen normas jurídicas para el cumplimiento de las facultades del fisco por parte de las autoridades fiscales, en distribuir folletos a los contribuyentes, señalar el tipo de impuesto, el ejercicio o el año, en forma precisa en los requerimientos, la presentación de las declaraciones, avisos a los que estén obligados los contribuyentes, asimismo difundir los derechos y medios de defensa con respecto a las resoluciones de las autoridades fiscales.

Las Secretarías de Finanzas estatales y las oficinas municipales deberán planificar los recursos provenientes de la Federación. “Se consideró oportuno modificar la forma de administrar los impuestos federales a cargo de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer sus ingresos y los del gobierno federal; para lograrlo era necesario reformar los procesos de recaudación y

¹⁵ *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, p.67.

fiscalización del impuesto al valor agregado, con esto se pretendía mejorar las participaciones en ingresos federales que por la ley otorga a los estados, así como también fortalecer las finanzas municipales.”¹⁶ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una institución que recaba sus ingresos en los impuestos de orden federal; tenemos el impuesto llamado al valor agregado y sobre la renta, sobre productos especiales, etc.

Los contribuyentes residentes en territorio nacional deben contribuir; “están obligados al pago las personas físicas y morales, que realicen actividades, enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, importen bienes o servicios. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 15%.”¹⁷ A continuación mencionaremos los diferentes tipos de impuestos coordinados.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta es aplicable tanto a las personas físicas y morales; regula los ingresos directos en las diferentes actividades comerciales que realicen o presten servicios independientes.

La Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos establece las bases para la recaudación en coordinación con las entidades y tiene ordenamiento federal.

La Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles grava la adquisición inmobiliaria; este gravamen es coordinado con las entidades federativas.

Las leyes fiscales establecidas por el régimen federal son aplicables a todos los contribuyentes radicados en territorio nacional, las entidades federales no tienen facultades propias al no establecer con precisión las funciones fiscales que correspondan a los gobiernos estatales. Aquí se maneja “el criterio de congruencia y funcionalidad de los compromisos suscritos por los ajustes que de ello se derivan en el establecimiento y mantenimiento de la vigencia de los tributos estatales.”¹⁸ El desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales de México, se refiere a los convenios administrativos en materia fiscal, entre la Federación y las entidades, a partir de cuatro capítulos fundamentales de la coordinación fiscal vigente.

- La participación de los estados, los municipios y el Distrito Federal en los ingresos federales.

¹⁶ Carrera Hernández, Ady Patricia, *Coordinación fiscal intergubernamental y fortalecimiento municipal, el caso del Estado de México*, pp.51 y 52.

¹⁷ *Compilación Universitaria Do. fiscal*, Ley del Impuesto al Valor Agregado, p.21.

¹⁸ *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, *Ibid.*, p.56.

- El sistema nacional de coordinación fiscal.
- La colaboración administrativa entre las entidades y la Federación.
- Los organismos en materia de coordinación fiscal, fijándose las bases de su organización y funcionamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas de los gobiernos locales acuerdan que “el convenio de dos instituciones fiscales (que) se adhiere al sistema nacional de coordinación fiscal contiene:”¹⁹

1. La celebración o terminación del convenio deberá ser aprobada por la legislatura local.
2. La aprobación de dichos actos deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del estado.
3. La adhesión al sistema es integral y no sólo a algunos ingresos federales.
4. El Distrito Federal queda incorporado al sistema nacional de coordinación fiscal.
5. Las entidades pueden optar por coordinarse mediante el sistema de declaratoria por la Federación y no mantenerse en vigor derechos estatales o municipales.

Los convenios son acuerdos entre instituciones que se les da una personalidad jurídica, mediante autoridad política u organizadora; “son las reglas, significados, las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnológicas en torno a los cuales se construye la actividad política.”²⁰ Estas reglas son contractuales para ejercer adecuadamente las funciones a realizar en deberes y obligaciones en la toma de decisiones individuales que repercuten en lo organizacional, a conveniencia de lo institucional.

La Ley de Coordinación Fiscal menciona que el gobierno federal y las entidades federativas adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales,

¹⁹ Martínez Almazán, Raúl, *Ibid.*, p.185.

²⁰ March, James G., y Johan P. Olsen, *Ibid.*, p.68.

comprendiendo el registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados y de los municipios.

Los convenios especificarán los ingresos federales objeto de la administración, las facultades y limitaciones que recibirán los estados y los municipios, dichos convenios podrán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación; mediante acuerdo “el Ejecutivo federal coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Gobierno del Distrito Federal, (que) se consideran autoridades fiscales federales.”²¹ En el comportamiento administrativo de la autoridad fiscal federal, es conjuntar mecanismos técnicos administrativos en caso especial con el Gobierno del Distrito Federal, a fin de sondear la fiscalización coordinada, en unir criterios compartidos y no sólo por el simple hecho jurídico, que dé pauta a la autoridad federal que tome sus propias decisiones, y no alcanzar con las metas acordadas.

El trabajo coordinado entre las dos dependencias fiscales –Hacienda y la Secretaría de Finanzas– es buscar una relación más estrecha; en “la Ley de Coordinación Fiscal en lo relativo a la recaudación de los ingresos federales se considera lo siguiente.”²²

- La recaudación se hará sólo por oficinas autorizadas según los convenios o acuerdos respectivos.
- La concentración de los ingresos federales deberá ser directamente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La coordinación con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos; deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de este impuesto.
- Los plazos establecidos darán lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación, y que causen intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuyentes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tener la facultad de recaudación fiscal, es la responsable de establecer la toma de decisiones con base en una

²¹ *Compilación Universitaria Do. Fiscal*, Ley de Coordinación Fiscal, artículo 14.

²² *Ibid.*, artículo 15.

política fiscal de acuerdo con un estudio y análisis de la situación económica de México.

- Los principios del federalismo están sustentados en las relaciones intergubernamentales, en los propósitos y metas de la coordinación fiscal; ambas instituciones administrativas buscan obtener un acuerdo entendible y reconocer que existe un “fenómeno jurídico-administrativo de la concurrencia, mismo que hay que erradicar bajo los principios de una recaudación simplificada basada en la potencialidad de contribuciones federales.”²³ Se busca efectuar una colaboración administrativa más eficiente, al identificar a cada autoridad fiscal bajo su propia norma jurídica, y en fomentar administrativamente la actividad recaudadora, en realizar un análisis y selección de información de las diferentes áreas que conforman la función fiscal.

La Federación asume la facultad administrativa de solicitar y recaudar los impuestos federales a través de la Ley de Coordinación Fiscal, en un acuerdo mutuo con los gobiernos estatales y regresar los recursos a las entidades para que administren y programen su presupuesto, “se propuso futuras acciones intergubernamentales.”²⁴

1. Reforma fiscal.

- Adoptar las necesidades y las condiciones actuales de la economía.
- Identificar y estructurar las fuentes y las formas de acumulación de la riqueza y el ingreso con una mayor penetración de los impuestos.

2. Reforma de la administración y la legislación tributarias.

- Mayor eficiencia en la recaudación fiscal.
- Ampliación de la base de captura tributaria.
- Mejoramiento de los sistemas de control.
- Combate a la evasión y la elusión fiscales.

3. Relaciones fiscales y financieras intergubernamentales

- Revisión de las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales.
- Revisión de las competencias para cada nivel de gobierno.
- Revisión de las fuentes impositivas para cada nivel de gobierno.
- Nueva delimitación de competencias y fuentes impositivas para los niveles federal y estatal.

²³ Diagnóstico del Sistema de Contribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, *Ibid.*, p.101.

²⁴ Martínez Almazán, Raúl, *Ibid.*, p. 221.

El Gobierno Federal promueve la redistribución de los ingresos, a través de los convenios establecidos para la colaboración administrativa en materia fiscal. “En México los recursos económicos de la totalidad de los estados de la Federación están compuestos, en más de un 80%, por las participaciones provenientes del gobierno federal.”²⁵ Es una condición poco favorable a las entidades federativas, el gobierno federal condiciona sus economías, esto da como consecuencia la limitación de acciones y la demanda social, el sistema federal condiciona la captación y utilización de recursos propios por parte de las entidades.

Debe darse autonomía financiera a los estados y municipios, podrían asignarse una serie de competencias concurrentes y compartidas al reformar el sistema nacional de coordinación fiscal, una reforma fiscal integral que comprenda en sus tres niveles de gobierno, al otorgar fuentes tributarias de origen federal.

Ámbito institucional de la función administrativa-fiscal

Las instituciones son las reglas de una sociedad, son limitaciones ideadas por el ser humano, estructuran el intercambio político, social y económico. “La naturaleza de las instituciones y sus consecuencias en el desempeño económico o social, explicar la manera en que el pasado influye en el presente y en el futuro.”²⁶

Las organizaciones surgen de la necesidad actual de una nación; la hacienda pública da como resultado un área de fiscalización para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

“Los antecedentes que dieron origen como institución a la Subtesorería de Fiscalización”,²⁷ al tener sus antecedentes desde 1947 cuando se crea el Departamento de Auditoría Interna, de 1950 a 1972 se instrumentaron prácticas de auditoría contable y administrativa, y se incorpora la función de fiscalización, a cargo del Departamento de Auditoría Fiscal.

La coordinación administrativa en convenio de fiscalización, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería del Distrito Federal, se firmó en 1977, al establecer los mecanismos de fiscalización hacia los contribuyentes menores.

²⁵ Martínez Almazán, Raúl, *Ibid.*, p.328.

²⁶ North, Douglass C., *Ibid.*, p.13.

²⁷ Manual Administrativo de la Subtesorería de Fiscalización, p.6.

“El 17 de enero de 1984 entra en vigor el nuevo reglamento interior del Departamento del Distrito Federal, y nueva estructura denominándose Subtesorería de Fiscalización, siendo dictaminadas por la Oficialía Mayor y la Secretaría de Programación y Presupuesto, quedando estructuradas con tres direcciones de área, siete subdirecciones y quince unidades departamentales.”²⁸

Derivado del acuerdo de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería, se creó una subdirección, que compete la revisión de dictámenes de estados financieros de contribuyentes, emitidos por los contadores públicos registrados.

En el aspecto de liquidación de auditorías fiscales, el área encargada elevó su rango de subdirección a dirección, también se creó la Subdirección de Cobranza y Control de Créditos; para llevar un control de créditos los contribuyentes que se les revisaba aceptaban regularizar su situación fiscal con pagos al contado y en parcialidades, o por el contrario la aplicación de instrumentos de cobro coactivo en aquellos que no cubrieron dichos créditos.

Con motivo de la racionalidad del gasto público y de los programas de austeridad dados a conocer en su momento por el gobierno federal durante el año 1988, se autorizó la reestructuración de la Subtesorería de Fiscalización, derivado del programa de modernización, desarrollo y consolidación de fiscalización en 1989 con las entidades federativas, surge la necesidad de contar con recursos humanos suficientes para alcanzar una presencia fiscal óptima del 5%, respecto al universo de contribuyentes domiciliarios en el Distrito Federal, situación que se concreta en 1990 con la contratación de 816 nuevas plazas de confianza.

“El crecimiento en el número de personal provocó la necesidad de modificar la estructura de la Subtesorería de Fiscalización, cambio de nomenclatura en algunas de sus áreas e incorporándose dos nuevas plazas de subdirector y seis de unidad departamental, quedando dictaminado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1990, una Subtesorería de Fiscalización a nivel de director general, un secretario particular, tres directores de área, nueve subdirecciones y veinte unidades departamentales.”²⁹ Y en marzo de 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictaminó la inclusión de una nueva unidad departamental de asuntos administrativos y la readscripción de la unidad

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibid.*, p.7.

departamental de verificación, que antes pertenecía a la Subtesorería de Normatividad de Operación Tributaria.

“En diciembre de 1994 empieza a funcionar el sistema integral de fiscalización, que pretende sistematizar la información y agilizar el tiempo, de las auditorías, de acuerdo a las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales que se establecen en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, para el ejercicio 1996 y con fundamento en los artículos 2 y 28, fracción I, II, Y, X de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, 7, fracciones X y XII, y 68, fracciones II, III y IV del reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal. Esta Subtesorería de Fiscalización realizó una propuesta de cambios de nomenclatura y reestructuración orgánica, por lo que la Oficialía Mayor dictaminó favorable esta propuesta a partir del 1 de marzo de 1996; con esta autorización la composición total fue de 33 plazas de mandos medios, superiores y homologos por norma.”³⁰

Con esta nueva estructura, la Subtesorería de Fiscalización pretendía comprobar y verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por los contribuyentes domiciliarios en el Distrito Federal, a través de la aplicación de auditorías, revisión de declaraciones, realización de visitas domiciliarias, inspecciones y verificaciones.

En 1997 y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el cual el Gobierno del Distrito Federal se obliga a cumplir con 20% de las metas del programa de verificación del padrón de contribuyentes, fortalecer y diversificar la fiscalización en la entidad, a través de la programación y ejecución de auditorías tanto masivas como profundas que permitieran mantener el esfuerzo de fiscalización por arriba del 5% del padrón de contribuyentes de impuestos federales.

La Subtesorería de Fiscalización realiza una propuesta de reestructuración orgánica y cambio de nomenclatura, la cual tiene como finalidad conformar la plataforma básica sobre la óptima administración de las nuevas atribuciones, la consecución de los programas y metas comprometidos así como la mayor captación de ingresos para la entidad. Esta propuesta se sustenta en el reglamento interior de la administración pública del Distrito Federal.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, retomando las atribuciones y nomenclatura especificada para cada una de las unidades administrativas de la

³⁰ *Ibid.*, p.8.

Subtesorería. La propuesta anterior es autorizada por oficialía mayor a partir del 1 de julio de 1997, se tiene cubierto el 66.28 del total de plazas de estructura, conformándose de la siguiente manera:

1 subtesorero.

1 secretario particular.

4 direcciones de área, direcciones de auditorías directas, dirección de revisiones fiscales, dirección de programación de auditorías y dirección de evaluación y procedimientos legales.

15 subdirecciones.

36 unidades departamentales.

1254 plazas de personal de confianza.

“La organización administrativa de la Subtesorería de Fiscalización debe aplicarse conforme a los objetivos y funciones de las actividades de recaudación fiscal, en la aplicación y funcionamiento de la planeación, programación, integración, dirección y control; la organización de estos procesos da como resultado la necesidad de actualizar los sistemas de registros, tener un control de obligaciones, de créditos, de revisión y liquidación, comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes los procesos de la actividad fiscalizadora.”³¹

La gran diversidad de leyes de ingresos que conforman en cada una de las entidades federales, se otorga la facultad administrativa y jurídica en el caso del Gobierno del Distrito Federal en que la Ley de Ingresos es el soporte jurídico fiscal a través del procedimiento administrativo de cómo obtener los recursos fiscales.

Con respecto a las entidades federativas se establecen los alcances y componentes de la hacienda pública, en el caso del Gobierno del Distrito Federal se cuenta con un documento llamado Código Financiero del Distrito Federal en donde se establecen las reglas de los derechos y obligaciones de contribuyentes y las autoridades fiscales, al tener una diversidad en la captación de impuestos locales.

³¹ *Ibid.*, pp.9 y 10.

El proceso de fiscalización

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fundamenta el lineamiento funcional de la Subtesorería de Fiscalización al establecer los mecanismos de control y verificación de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, así como también los responsables solidarios y demás obligados, para detectar las omisiones y que no presenten en forma verídica los datos y hechos que puedan constituir delitos fiscales, a fin de incrementar la recaudación fiscal de las instituciones y contribuir en el abatimiento de la evasión fiscal.

Los contribuyentes al no actualizarse en sus contribuciones locales (impuesto predial, sobre inmuebles, 2% sobre nómina, sobre espectáculos públicos) deben ser fiscalizados por parte de la autoridad fiscal. Primero vamos a definir que la Fiscalización “es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.”³² Los contribuyentes están sujetos a la revisión de documentación, información, bienes, derechos y obligaciones, a través de las auditorías que realizan las instituciones fiscales a fin de comprobar sus obligaciones fiscales.

Los esquemas de recaudación fiscal están integrados de las principales fuentes de ingresos provenientes de impuestos locales e impuestos federales. La palabra fiscalización es muy controvertida al vigilar la actividad económica que fluye en formalidad ante la autoridad fiscal, como obligación de los contribuyentes al inscribirse en el registro federal de contribuyentes y en el padrón de la Tesorería del Distrito Federal; se obliga al contribuyente a presentar sus declaraciones y pago en efectivo o vía documento mercantil.

Las instituciones fiscales supervisan y vigilan la actividad de los individuos e instituciones, la fiscalización actúa conforme a la instancia jurídica en el cumplimiento y la veracidad de la información.

Los impuestos locales contraen una figura jurídica consistente en “las prestaciones o contribuciones de dinero o en especie que el Estado exige con carácter obligatorio y unilateral y de que manera general se señalan en la ley a los contribuyentes.”³³

³² Adam Adam, Alfredo, y Guillermo Becerril Lozada, *La fiscalización en México*, p.7.

³³ Martínez Almazán, Raúl, *Ibid.*, p.294.

Este universo de contribuyentes se divide primero en personas físicas; el individuo como sujeto a obligación es cuando realiza actividades empresariales en el espacio físico donde tiene asentado su actividad comercial, o cuando presten servicios personales independientes. Por otro lado las personas morales están sujetas al pago del impuesto cuando tengan establecida la actividad principal de su negocio o establecimientos o sucursales.

Primero vamos a clasificar los impuestos por su orden de naturaleza, en su documento normativo del Código Financiero del Distrito Federal; a continuación veremos los impuestos a que estén sujetos los contribuyentes, tanto personas físicas o morales.

- Impuesto predial.
Es el suelo y las construcciones adheridas al predio, ubicados en el Distrito Federal.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
Es la adquisición de inmuebles ubicados en el Distrito Federal.
- Impuesto sobre espectáculos públicos.
Es objeto de este impuesto, la organización o explotación de espectáculos públicos, de cualquier evento al que tenga acceso el público y por el que se cobre una cuota de entrada, donativo o cooperación.
- Impuesto sobre las loterías, rifas, sorteos y concursos.
Grava la organización de loterías, rifas, sorteos y juegos con apuestas permitidas, concursos de toda clase en la obtención de premios derivados de los mismos.
- Impuesto sobre nóminas.
Este impuesto recae sobre las erogaciones en dinero o especie que realicen las empresas; es decir, las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal subordinado incluyen salarios y prestaciones.
- Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.
Este impuesto recae sobre la tenencia o posesión de vehículos automotores que por su antigüedad ya no causan el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, al efecto se toma en cuenta el año modelo del vehículo, correspondiente al de fabricación automotriz.
- Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

El cambio de propietario de un vehículo automotor usado, cualesquiera que sea la forma que se le dé cuando la compra se realice en el Distrito Federal.

- Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje.
Este impuesto grava la prestación de servicios de hospedaje en el Distrito Federal.

La gran diversidad de los impuestos locales y federales están sujetos a la relación que existe entre gobierno y sociedad, como vínculo de la acción administrativa en programas masivos de carta invitación o requerimientos para tener una mayor presencia fiscal. “Las normas políticas definen ampliamente la estructura jerárquica del gobierno, su estructura básica de decisión y las características explícitas del control de la agenda, es decir, el conjunto de derechos sobre el uso y el ingreso que se deriva de la propiedad y la capacidad para enajenar un valor o un recurso.”³⁴ El factor del costo o tarifa del impuesto local se deriva del análisis económico, en la forma de calcular el factor inflacionario, dependiendo de la situación económica del país, con el fin de beneficiar al contribuyente.

Los contribuyentes están divididos personas físicas y morales que “están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas.”³⁵ La naturaleza misma del impuesto federal contrae relación con el sujeto pasivo (contribuyente) al tener criterios como son nacionalidad, residencia, fuente de riqueza, establecimiento permanente o base fija.

Para el caso de las personas físicas es la casa habitación en donde han establecido su lugar de residencia –comprobar que sean más de 183 días en el año– y acrediten su residencia, funcionarios y empleados del Estado que por sus funciones permanezcan mayor tiempo. La residencia en el caso de las personas morales es el lugar en que se encuentre su administración principal, en el desarrollo parcial o totalmente como son: las sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras, o cualquier explotación de recursos naturales; no se considera establecimiento permanente, los almacenes o exhibidores, conservación de bienes o mercancías, agencias de compras o informativas, agencias de propaganda, información, investigación, o bienes o mercancías en depósito fiscal.

Las personas morales están clasificadas en sociedades mercantiles, que serán las comerciales, las industriales, las agrícolas y las ganaderas, los organismos

³⁴ North, Douglass C., *Ibid.*, p.67.

³⁵ Compilación Universitaria Dofiscal, *Código Fiscal de la Federación*, artículo 1.

descentralizados, las instituciones de crédito, las sociedades civiles y asociaciones civiles. Todas están obligadas a llevar su contabilidad en asientos analíticos, manual, mecánico o electrónico, libro mayor, libros sociales, deducción inmediata, y moneda extranjera, expedir comprobantes en original y copia. Levantar inventario físico, presentar declaraciones informativas con clientes y proveedores, crédito al salario, 10% retenido, asociación en participación, inversiones en jurisdicción de baja imposición fiscal.

Los pagos que deban realizar las personas físicas y morales son: “Las contribuciones y sus accesorios se causarán y pagarán en moneda nacional, los pagos que deban efectuarse en el extranjero se podrán realizar en la moneda del país de que se trate.”³⁶ Las declaraciones deben presentarlas en pagos provisionales, dependiendo del régimen fiscal del contribuyente (parciales, complementarias y anuales), los pagos deben presentarse en efectivo o documentos cheques, en alguna institución bancaria, en tanto que las misceláneas fiscales cambian cada año; esto se refiere al estudio y análisis del sector económico, en base a los ajustes, tarifas, tablas, para retroalimentar el sistema de recaudación fiscal.

Las retenciones de impuesto se realizan en actividades de sueldos y salarios, honorarios, arrendamiento, comisionistas; las personas morales están obligadas a dar aviso de cambios al registro federal de contribuyentes, cambio de domicilio, aumento y disminución de obligaciones, incorporación y desincorporación de consolidación, para dictaminar.

Las contribuciones que deben pagar los sujetos a este régimen son las siguientes:

- ISR (Impuesto sobre la Renta)
- IMPAC (Impuesto al Activo)
- IVA (Impuesto al Valor Agregado)
- IEPS (Impuesto sobre productos y servicios)
- 2% sobre nómina
- IMSS (aportación al seguro social)
- Afores (aportación del seguro del retiro)
- Infonavit

Las revisiones de las autoridades fiscales en las auditorías, deberán ser apegadas conforme a la normatividad jurídica a fin de realizar actos de fiscalización, que es “comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales, y en su caso

³⁶ *Ibid.*, artículo 20.

determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales.”³⁷ Los contribuyentes deberán presentar libros, registros contables, activos de las empresas (inmuebles, mobiliario y equipo), al inicio de la auditoría y a la conclusión de la misma, si le faltaba alguna información al contribuyente, se le pedía información complementaria y que la autoridad fiscal deberá pedir información a otras autoridades fiscales en cumplimiento con los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal.

La comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes responsables, solidarios y demás obligados en materia de contribuciones previstas en las leyes del Distrito Federal y de las coordinadas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuya aplicación compete al Distrito Federal, en los términos establecidos en las leyes fiscales federales y en los acuerdos o convenios suscritos por el Ejecutivo federal, así como administrar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos, productos accesorios y su actualización, señalados en las disposiciones antes mencionadas.

Elaborar programas de fiscalización en materia de las contribuciones previstas en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, y de las contribuciones federales coordinadas, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo federal, y con base en dichos programas, ordenar y supervisar la práctica de visitas domiciliarias y avalúos, la revisión de dictámenes y declaraciones y las visitas de inspección y verificación, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia fiscal.

Es el requerir a los contribuyentes para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, para que proporcionen los datos, otros documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales se apegará a las disposiciones fiscales vigentes establecidas en “las reglas estipuladas para las visitas domiciliarias, en los lugares donde pueda realizarse, mediante una orden de visita, expedición de citatorio, domicilio, identificación de los visitantes, sustitución de testigos, y auxilio a otras autoridades fiscales.”

³⁸ Se establecen los sistemas y procedimientos a que debe sujetarse la práctica de visitas domiciliarias, revisión de declaraciones y dictámenes, visitas de inspección y verificaciones en materia de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, es dar a conocer a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, los hechos u omisiones que entrañen

³⁷ *Ibid.*, artículo 42.

³⁸ *Ibid.*, artículo 44.

en el incumplimiento de las disposiciones fiscales que se conozcan, con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación.

Determinar su cantidad líquida de las contribuciones con motivo del ejercicio de sus facultades, en los términos de las leyes de Fiscalización del Distrito Federal. En el incumplimiento de pago, “la aplicación de las multas, por infracciones a las disposiciones fiscales, se hará independientemente de que exija el pago de las contribuciones respectivas y sus demás accesorios, así como de las penas que impongan las autoridades judiciales cuando se incurra en responsabilidad penal.”³⁹ Las sanciones y multas se calculan tomando en cuenta las tablas de recargos y los índices nacional de precios al consumidor, que se conozcan con motivo del ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo y con sujeción a las disposiciones fiscales.

Notificar a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, a los actos relacionados con el ejercicio de las facultades de comprobación. “Los créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”⁴⁰ El recibir, tramitar y resolver las solicitudes de los contribuyentes en materia de pago a plazo de los créditos fiscales del Distrito Federal o federales coordinados, en los términos de los acuerdos del Ejecutivo federal, determinados con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales.

También en recibir y resolver las solicitudes de compensación que formulen los contribuyentes, en los términos y con las modalidades que señalen las leyes fiscales aplicables y los acuerdos del Ejecutivo federal. Se ejerce la facultad económico coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos fiscales locales y los de carácter federal, en los términos de las disposiciones fiscales aplicables y de los acuerdos del Ejecutivo federal, siempre que dichos créditos se determinen con motivo de las facultades de comprobación en cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las facultades de “las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor.”⁴¹ Se ordena la práctica de los embargos precautorios en los términos de las

³⁹ *Ibid.*, artículo 70.

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 4.

⁴¹ *Ibid.*, artículo 151.

disposiciones fiscales del Distrito Federal y las de carácter federal cuya aplicación esté encomendada al Distrito Federal, esto con la finalidad de garantizar el crédito fiscal.

La autoridad fiscal ordena y practica todos los actos inherentes a las facultades de las autoridades fiscales del Distrito Federal, en materia del ejercicio de las facultades de comprobación, excepto el trámite y resolución de los recursos administrativos previstos en las disposiciones fiscales.

La autoridad acepta previa calificación las garantías que otorguen los contribuyentes para asegurar el interés fiscal, respecto de los créditos fiscales a que se refiere este artículo, así como registrarlas, autorizar su sustitución, cancelar o hacerlas efectivas y ordenar su aplicación cuando sea procedente, y resolver sobre su dispensa en los términos de las disposiciones fiscales.

Establece los sistemas y procedimientos de control administrativo, que coadyuven a combatir la evasión fiscal, sujetándose para el efecto a las normas establecidas por las disposiciones fiscales.

Vigila el cumplimiento de las normas y procedimientos inherentes al desarrollo de sus funciones, informa a la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal los hechos que conozca con motivo del ejercicio de sus facultades y puedan constituir delitos fiscales.

Las funciones están estipuladas en la coordinación y supervisión de la aplicación de auditorías, al revisar las declaraciones y la realización de visitas domiciliarias de inspección y verificación para la comprobación de las obligaciones fiscales. La promoción de programas de excelencia y calidad, tendientes a incrementar la productividad de sus áreas y mejorar la calidad de vida en el trabajo.

La exhortación en una cultura fiscal de los contribuyentes para que exhiban la contabilidad, declaraciones y avisos, para que proporcionen los datos, documentos e informes, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

El establecimiento de sistemas y procedimientos a que debe sujetarse la práctica de visitas domiciliarias, revisión de declaraciones y dictámenes, visitas de inspección y verificaciones, en materia de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

La obligación de pagar impuestos o la de fiscalizar por parte de la autoridad, los contribuyentes se sienten indefensos. “En países como Chile y España existe la figura del defensor de los derechos del contribuyente. Un ombudsman que protege los intereses de las personas honestas que quieren cumplir con sus obligaciones fiscales, pero se sienten víctimas de un abuso por parte de la autoridad. El defensor del contribuyente no tiene facultades para modificar la ley, ni una decisión tributaria, sus recomendaciones carecen de validez judicial, pero tienen un peso ético.”⁴² En México la autoridad fiscal está obligada al acto de intimidar al contribuyente, por el incumplimiento de las disposiciones fiscales, enviando mensajes por sistema electrónico vía Internet o por campañas en radio y televisión.

⁴² Pardini, Juan E., *Impuestos ¿Un mal necesario?*, p.99.

La Subtesorería de Fiscalización

Atribuciones

Las atribuciones de la Subtesorería de Fiscalización, por su naturaleza jurídica establecidas y contenidas en las disposiciones fiscales; “el Código Financiero del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación 2005 son:”⁵

- 1.- Solicitar al contribuyente la información y documentación estrictamente necesaria, mediante un oficio de solicitud de documentación, que deberá estar debidamente fundando. (mismo que contiene los preceptos legales que facultan a la autoridad fiscal para actuar)
- 2.- La orden de visita domiciliaria deberá tener las disposiciones legales correspondientes; mandamiento escrito expedido por la autoridad fiscal, fundado y motivado, indicar a los destinatarios de la orden (personas físicas y morales), los impuestos que se vayan a revisar y deberá estar firmado por el funcionario facultado por la autoridad fiscal (Subtesorero de Fiscalización).
- 3.- La notificación de la orden de visita domiciliaria deberá tener; lugar donde se vaya a realizar la diligencia, persona física o moral al que vaya dirigido, anotar día y hora, contar con la identificación de los auditores fiscales y por último la designación de testigos.
- 4.- Al iniciar la visita domiciliaria el auditor deberá realizar el recorrido físico, localizar, concentrar los libros, documentación y declaraciones, aseguramiento de la contabilidad, obtener información de la facturación manual, mecánicamente, o electrónicamente.
- 5.- Los auditores fiscales tendrán la facultad de localizar y concentrar las declaraciones presentadas por los contribuyentes, así como los avisos presentados como altas, bajas o cambio de domicilio fiscal, registro federal de contribuyentes, relación de libros contables, documentación comprobatoria de ingresos-compras, pólizas, expedientes de clientes y proveedores, comprobantes de gastos, pedidos de clientes y proveedores, bancos, préstamos, cuenta de cheques, inversiones y conciliaciones bancarias.

⁵ *Manual Administrativo de la Subtesorería de Fiscalización*, p.545.

6- Cuando el contribuyente obstaculice la revisión, se deberá solicitar la orden de visita domiciliaria, girando solicitud de programación de auditoría, a fin de exponer las causas que motivaron para iniciar su fiscalización.

7.- Durante la revisión de la auditoría, el contribuyente proporcionará la información y documentación aportada, se realizará sobre el período señalado en el oficio de solicitud de documentación apegándose al “capítulo IV que determinan las facultades de las autoridades fiscales señaladas en el Código Financiero del Distrito Federal.”⁶

8.- La planeación en las ordenes de auditoría, deberá tener las siguientes características; los antecedentes del contribuyente a través del análisis del expediente del contribuyente, los principales clientes y proveedores para programar compulsa, estudio de las cifras contenidas en sus declaraciones para conocer las operaciones de mayor importe.

9.- La Subtesorería de Fiscalización deberá mantener actualizado el padrón de contribuyentes, a través de la información proporcionada por los mismos, a fin de incrementar las metas de actualización y la veracidad de los impuestos declarados.

10.- Los papeles de trabajo o cédulas, son las anotaciones que va formulando el auditor fiscal, al realizar la revisión debe tener; nombre del contribuyente, ejercicio que se está revisando, fecha en que se inicia y termina la cédula, cantidades observadas, conclusión y notas aclaratorias.

11.- Los papeles de trabajo deberán tener la información completa, precisa y clara que no deje duda sobre la veracidad de lo asentado, los auditores fiscales se comprometerán o no caer en hechos de corrupción, deberán ser objetivos en asentar únicamente los hechos y cifras reales.

12.- Las actas están clasificadas conforme a las disposición fiscales en; acta de inicio, acta de entrega de documentación, actas parciales; para hacer constar los hechos u omisiones en el desarrollo de la visita, acta final es el documento que da por terminada la visita y se hace constar los resultados de la auditoría.

13.- Las revisiones de las contribuciones locales hacia los contribuyentes, se debe alcanzar una mayor presencia fiscal, que vaya acorde con el universo de contribuyentes registrados en el padrón, a través de cartas invitación, para

⁶ Código Financiero del Distrito Federal, Capítulo IV.

detectar el incumplimiento de sus obligaciones fiscales e invitarlos a la corrección fiscal espontánea, así como los que no aparecen registrados en los padrones respectivos.

Se debe entender que la importancia en la recaudación fiscal, deberá contar con instrumentos bien definidos conforme a las disposiciones fiscales actuales, pero actualmente no se cuenta con una reforma fiscal integral en todos los ámbitos de competencia sea federal, estatal o municipal.

Estudio de los problemas administrativos

A continuación se clasifican las causas de los problemas administrativos más significativos en el interior de la Subtesorería de Fiscalización y que son:

Ámbito interno se entiende aquellos problemas que tienen relación directa con los procesos de gestión que llevan a cabo los diversos órganos de la Subtesorería de Fiscalización. En este sentido, destaca:

- La falta de capacitación y continuidad en cursos sobre actualizaciones y temas fiscales, las leyes van cambiando sucesivamente cada año, la falta de planeación en una capacitación dirigida a los auditores fiscales, genera que los contribuyentes se desilusionen en la manera de interpretar la ley por los auditores fiscales.
- No se establece la formación del servicio civil de carrera, al existir un inmerso aparato burocrático, la profesionalización de los servidores públicos incrementaría las metas en conocimientos y daría resultados favorables en el incremento de las auditorías.
- Existe un clima de incertidumbre al realizar cualquier actividad que se vaya a desempeñar, el ambiente de trabajo se torna cada vez más rutinario y da como consecuencia la baja productividad del auditor; la comunicación entre jefes de departamento, coordinadores y supervisores no es adecuada.
- La toma de decisiones de los funcionarios la realizan conforme a su propio interés, y da como resultado conflictos frecuentes entre jefes de unidad departamental y subordinados, al no estar concientizados con las necesidades del área operativa (auditor fiscal), el personal en su comportamiento no se identifica con la propia institución, en su visión, satisfacción o recompensa, el

personal entra en la relación informal, se desenvuelve en la prepotencia, amiguismo en relaciones directas a intereses de grupos, esto provoca desinterés de identidad institucional.

- Se considera al personal operativo sin derechos en el desenvolvimiento de su trabajo y no se da la confianza al exponer ideas, la aportación de conocimientos o exponer su punto de vista, y se está desaprovechando para mejorar la productividad de las auditorías.
- El auditor integrante de la organización no se identifica con la institución al no contar con una visión a futuro, las percepciones al personal no son favorables, la falta de incentivos en llevar una productividad en el número de auditorías no es reflejada en la percepción del auditor.
- Los plazos en el desarrollo de una auditoría se establecen por normatividad, pero algunas veces se vencen los plazos y si no es terminada en tiempo al auditor se le sanciona conforme a la normatividad de responsabilidades de los servidores públicos. Esto da como consecuencia la falta de equipo de cómputo.
- Son escasos los programas de excelencia y calidad tendientes a incrementar la productividad en las áreas de trabajo, para el mejoramiento de la calidad de trabajo.
- Es escasa la información en los grupos de trabajo, sobre los seguimientos, objetivos y metas de la institución, se desconocen la productividad en número de auditorías y cifras de recaudación, la información es confidencial y solamente es conocida por los altos funcionarios.
- La corrupción se está erradicando pero no en su totalidad, algunos funcionarios en años anteriores realizaban actos de corrupción en un convenio informal con los contribuyentes, que debían tomar un criterio entre ambos antes de iniciar una auditoría.

En otro orden de ideas, existe el **ámbito externo**, el cual comprende el conjunto de relaciones que mantienen los contribuyentes con las diversas instancias encargadas de los servicios de la administración tributaria y que tiene a su vez, los problemas siguientes:

- Deficientes sistemas de captación de impuestos, al existir deficiente planeación de las auditorías; se debe realizar un estudio en aquellas revisiones

fiscales que sí tienen importancia de acuerdo a sus declaraciones que aquellos que no representen ingreso alguno. inciden de mantener negativa de servicio, de la administración tributaria.

- La molestia de los contribuyentes en la forma de calcular los impuestos resulta muy complicada, la contratación de un contador resulta costosa en la revisión para el contribuyente, no existen talleres de impartición de cursos o asesorías.
- Las órdenes de visita domiciliaria no se programan conforme a los plazos y metas, al auditor en algunas ocasiones se le acumula el número de órdenes de auditoría y da como consecuencia el retraso y la fastidia de los coordinadores y jefes de unidad departamental.
- El sistema fiscal es ineficaz en su aplicación, resulta que las misceláneas fiscales son las adecuadas en su estructura y forma pero muy escasas en su aplicación, resulta que la evasión y la elusión de impuestos se hace presente, el contribuyente no declara totalmente sus operaciones.
- No existe una información clara en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal de los principales clientes y proveedores, la información es escasa en el cruce de información, se realizan las llamadas compulsas (cruce de información entre contribuyentes de las operaciones de ingresos y gastos) y tienen que coincidir en la manera de declarar estos movimientos en la declaración de impuestos.
- La deficiencia en la actualización del padrón de contribuyentes en la verificación de datos; cada año se tiene un registro para que proporcione sus datos y actualizarlos, en algunas ocasiones el contribuyente físicamente ya no se encuentra en el domicilio fiscal al no informar a la autoridad, en la suspensión de actividades o cambio de domicilio fiscal.
- La programación en el padrón de contribuyentes carece de análisis y revisión, en el documento oficial carta invitación se programa la revisión en los ejercicios fiscales ya solicitados y los contribuyentes requeridos son por lo general asociaciones civiles o agrupaciones obreras, campesinas o empresariales que no están sujetas al pago de los impuestos y no persiguen un fin o lucro.

- El tiempo es mayor en el inicio y el término en la realización de una auditoría o revisión de impuestos federales y locales, resulta molesto en algunas ocasiones al contribuyente, en la etapa de inicio de un acta, el acta recopilación de información, acta de observaciones, acta parcial y por último la acta final; el contribuyente no tiene para pagar y le resulta complicado así que el proceso de recaudación es tardado, en la firma de un convenio en parcialidades, esto resulta demasiado tiempo para el término de la auditoría.
- No se cuenta con un sistema de verificación en la detección de los esquemas de evasión fiscal, los diversos sectores económicos que comprende nuestra sociedad es muy amplia al no contar con una presencia fiscal.

A consecuencia de lo anterior, es factible destacar otras fallas de mayor impacto que afectan el desempeño de la Subtesorería de Fiscalización que son:

1.- La falta de coordinación en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Subtesorería de Fiscalización, los trámites entre las dos dependencias son débiles, falta de información recaudatoria, programación de auditorías, cruce de información de los contribuyentes más importantes.

2.- La falta de ejecución de un sistema estratégico da como resultado la mala organización, desde la toma de decisiones de los funcionarios responsables, al implicar un desconocimiento directo con las propias necesidades de los contribuyentes, al no contar con los conocimientos, la capacidad y el tiempo suficiente o identidad con la institución.

3.- El desajuste en la emisión de órdenes de revisión para aquellos contribuyentes susceptibles de auditar, de acuerdo con los procedimientos establecidos a fin de recuperar los adeudos, realizar una vigilancia en el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal y la expedición de comprobantes fiscales por parte de los contribuyentes.

4.- La operación es deficiente para realizar una selección, análisis y emisión de órdenes de revisión para aquellos contribuyentes susceptibles de auditar, de acuerdo con lo establecido y el procedimiento normativo del Código Financiero del Distrito Federal y del Código Fiscal de la Federación, con el propósito de recuperar adeudos, diferencias de contribuciones a través de los actos de fiscalización.

Estrategia para mejorar el desempeño de la Subtesorería de Fiscalización

Contexto

El principal objetivo de la fiscalización es el instrumento de revisión de la institución, es el incumplimiento del pago oportuno de las contribuciones, el no reportar cualquier movimiento fiscal, e informar ante la autoridad las operaciones que hayan efectuado con otros contribuyentes, al considerar su veracidad en la presentación de su documentación.

La Subtesorería de Fiscalización deberá cumplir con una presencia fiscal permanente, al obtener mayor recaudación, en cumplir con acciones fiscales que se apeguen a la legislación jurídica, al ampliar el padrón de contribuyentes.

En las instituciones se tiene como meta incrementar la productividad en el trabajo y la calidad a través de los recursos disponibles, y se cuenta con una “estrategia como concepto y forma de expresión acerca de la realidad, nace de la esfera militar. Es ahí donde, ante la complejidad de las acciones y el movimiento de recursos de toda índole para satisfacer necesidades bélicas, pareciera ser necesaria una dirección específica para la acción; un espacio donde la decisión tiene que ser explícita, antes de convertirse en acción.”⁵ La Subtesorería de Fiscalización debe aplicar las acciones fiscales de gobierno en llevar a cabo una fiscalización eficiente a través de los acuerdos administrativos entre las autoridades fiscales, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Distrito Federal, en instrumentar reformas fiscales mas entendibles hacia los contribuyentes.

En este sentido las acciones a desarrollar son: incrementar la recaudación, formular normas fiscales de igual para todos, establecer convenios de colaboración administrativa más integrados, aplicar una fiscalización para dar cumplimiento oportuno por parte de los contribuyentes, en dar cumplimiento a las disposiciones fiscales establecidas en leyes, acuerdos, con la finalidad de un cambio de actitud entre los contribuyentes, que no sea una obligación el pago de impuestos sino de un compromiso, que es el resultado del pago convertido en bienestar social para el ciudadano.

Estrategia

⁵ Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, p.30.

Las bases para definir la capacidad presente y futura de la Subtesorería de Fiscalización se orientan por el camino de la estrategia siguiente.

- Fortalecer la política de ingresos reflejada en sus finanzas públicas, al instrumentar las leyes fiscales acordes con las propias necesidades en el bienestar de la nación y que sirvan de base a la política de ingresos del Gobierno del Distrito Federal.
- La fiscalización deberá ser permanente a fin de obtener una presencia fiscal eficaz hacia los contribuyentes aplicando actos de revisiones de auditoría, gabinete y masivas.
- La organización administrativa en su ámbito de recaudación deberá consolidarse en los convenios de colaboración más integrados en la unificación de los padrones de contribuyentes teniendo una información eficiente, en el sistema de recaudación fiscal.
- Las misceláneas fiscales deben interpretarse con sencillez al ser más claras hacia el contribuyente, deberán ser más permanentes y no modificarlas en diversas ocasiones.
- Fomentar el servicio civil de carrera entre las diversas áreas que conforman la institución, aplicar con responsabilidad la ética profesional de cada servidor público en todos los niveles de la institución.
- Fomentar entre la sociedad el pago del impuestos locales y federales es una obligación del contribuyente, al tener conciencia, responsabilidad y compromiso.
- Promover y concientizar al contribuyente en medios impresos y electrónicos la importancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, y la transparencia de los recursos en servicios que presta el gobierno de la ciudad.

Marco valorativo y estratégico para la Subtesorería de Fiscalización

- **Visión**

La Subtesorería de Fiscalización es una dependencia que recauda impuestos locales y federales a través de mecanismos para que los contribuyentes presenten en forma verídica los datos y registros contables, a fin de incrementar la recaudación.

- **Misión**

Incrementar la recaudación fiscal, al aplicar los procesos de control, supervisión y verificación de las obligaciones de los contribuyentes; es la reestructuración organizacional como el esfuerzo más evidente de modernización, de los sistemas que permitan determinar la eficacia o eficiencia de la gestión tributaria; que permitan mejorar el servicio y la calidad de vida de la población; el desarrollo de esfuerzos importantes en el área de informática y los sistemas en la capacitación que garanticen un nivel continuo de excelencia del recurso humano.

- **Valores y ética**

Los valores van orientados al factor humano, a la honestidad de cada individuo al sentirse comprometido con su trabajo; conjuntar las actividades en equipo, al tener la confianza en sí mismo y en los demás, contar con una nueva cultura organizacional que impulse los valores de honestidad, calidad, transparencia y vocación de servicio, apegada a la ley y con personal altamente calificado, en el logro de la eficiencia, y la responsabilidad de prestar un servicio al contribuyente.

- **Objetivos estratégicos**

Buscar una comunicación más abierta y honesta en todos los niveles de organización, desde los altos mandos hasta el área operativa (auditores fiscales); El conocimiento de una estrategia bien definida pudiera hacernos reflexionar en fortalecer las áreas de recaudación, fiscalización, de la misma manera la visión a futuro incluye el deseo de ser reconocido por la excelencia de nuestro recurso humano, lo que debe implicar considerar las tareas de selección y reclutamiento de personal y el proceso de capacitación de los auditores fiscales.

- **Metas**

Es necesario mejorar la cultura organizacional en cada uno de los individuos que integran la organización, y convencer al contribuyente en una cultura fiscal; en impulsar la transparencia, en el sentido de someter al conocimiento público la gestión de la administración, que permita la opinión de la sociedad, lo que ayudará a identificar los aspectos positivos de la gestión y aquellos otros deficientes o negativos que deberán ser corregidos.

- Procesos fundamentales

Reducir tiempos y costos en el mejoramiento de la productividad, al aplicar los métodos y procedimientos adecuados con la propia realidad de la institución, para alcanzar objetivos planteados de la administración tributaria moderna, se comprometa a ser más eficiente en tiempo.

- Servicios unitarios

Dar servicios al contribuyente con el fin de diseñar, producir y entregar un servicio de calidad que tenga principios de valores de honestidad, claridad, legalidad, equidad, y que sean imparciales, reflejado en una cultura fiscal hacia los contribuyentes.

Conclusión

La Subtesorería de Fiscalización del Gobierno del Distrito Federal debe implementar acciones para fortalecer su capacidad de respuesta en los siguientes términos:

1.- Es importante que exista una relación oportuna y efectiva con los contribuyentes, para mejorar el servicio que se brinda, incluyendo estándares de educación fiscal, conciencia fiscal, actitud fiscal y responsabilidad fiscal.

2.- Es fundamental actualizar los sistemas de información, tecnológicos, y de comunicación para apoyar el procesamiento de la información en la captura de datos y los registros numéricos. Por otra parte, la innovación tecnológica debe permitir una mejor relación entre la administración y los contribuyentes.

3.- Es fundamental aumentar la recaudación fiscal a través de la cultura del cumplimiento voluntario que se maneja en medios electrónicos, impresos y los portales de Internet, para que reflexione el contribuyente sobre la importancia del pago impuestos.

4.- Es vital implementar acciones para incrementar la eficiencia técnica y administrativa de la institución con la profesionalización del servicio de carrera.

5.- Debe establecerse un sistema fiscal equitativo que reconozca las diferencias económicas, financieras de las personas y de las empresas, fundamentado en reglas simples y transparentes para el contribuyente y la sociedad.

6.- Es importante consolidar los convenios de colaboración administrativa para tener información eficiente en el sistema de recaudación.

Bibliografía

- Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, *La fiscalización en México*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1996.
- Amieva Huerta, Juan, *Temas selectos de finanzas públicas*, México, Porrúa, 2002.
- Arellano Gault, David, *Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía, UNAM Offset universal, 2002.
- Barros de Castro, Antonio y Carlos Francisco Lessa, *Introducción a la economía: un enfoque estructuralista*, México, Siglo XXI, 2003.
- Carrera Hernández, Ady Patricia, *Coordinación fiscal intergubernamental y fortalecimiento municipal, el caso del Estado de México*, (tesis licenciado) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- E. Pardinás, Juan, *Impuestos ¿un mal necesario?*, México, Plaza y Janés, 2005.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México, Una investigación sobre la actividad del estado mexicano en retrospectiva y prospectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- March James G. y Olsen Johan P., *Redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública AC, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.

- Habermas, Jurgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid España, Taurus ediciones, 1986.
- Martínez Almazán, Raúl; *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, libros de texto INAP, segunda edición, 1996.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa, propuesta para una reforma inaplazable*, México, Colegio Mexiquense AC, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas, 2004.
- Retchkiman K. Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas Tomo I*, México, UNAM, 1987.
- Rosas Arceo, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público en México*, México, Técnico científicas, Universidad Autónoma Metropolitana, 1992.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo, y democracia, Tomo I*, Ediciones Orbis, 1983.

Otras fuentes bibliográficas

- *La administración pública mexicana ante el futuro*, México, Revista de Administración Pública No. 100, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1999.
- *Temas hacendarios: Coincidencias y convergencias, hacia una política hacendaria de Estado, agenda básica para la Convención Nacional Hacendaria*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- *Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, Tercer volumen. 1973.

Leyes y reglamentos

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Grupo Editorial Esfinge, 2005.
- *Código Financiero del Distrito Federal*, México, Ediciones Fiscales ISET, 2005.
- *Código Fiscal de la Federación*, México, Compilación Universitaria Dofiscal Editores, 2005.
- *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, México, Compilación Universitaria Editores Dofiscal, 2005.
- *Ley de Coordinación Fiscal*, México, Compilación Universitaria Editores Dofiscal, 2005.
- Manual Administrativo (de organización y procedimientos de la Subtesorería de Fiscalización)