

2 y
25

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Contaduría y Administración



**DISEÑO DE UN SISTEMA DE
CONTROL FISCAL COMO
INSTRUMENTO DE JUSTICIA
TRIBUTARIA**

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE
Que en opción al Grado de
LICENCIADO EN CONTADURIA
P R E S E N T A:
ENRIQUE HERNANDEZ TORRES

Director del Seminario:
C. P. MIGUEL MARTINEZ BARRON

Año de Terminación 1983

MEXICO, D. F.

1989



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

I N D I C E

Introducción.

I.- Generalidades

- 1.- Conceptos doctrinarios acerca de los principios de los impuestos.
- 2.- Comentarios del Art. 31 fr. IV y 36 Fr. I de la Constitución Mexicana.
- 3.- Obligaciones fiscales de los residentes en México.
- 4.- El procedimiento tributario.
 - 4.1.- Fase Oficiosa. (Incluye el desarrollo de la misma con diagrama).
 - 4.2.- Fase Ejecutiva. (Incluye el desarrollo de la misma con diagrama).
 - 4.3.- Fase Contenciosa(Incluye el desarrollo de la misma con diagrama).
- 5.- La fiscalización.
 - 5.1.- Conceptos Generales.
 - 5.2.- Auditoría Fiscal.
 - 5.2.1.- Objetivos.
 - 5.2.2.- Herramientas.
 - 5.2.2.1.- Formación interdisciplinaria de grupos de auditoría.
 - 5.2.2.2.- Seguimiento del desarrollo de una auditoría, desde su investigación y programación, hasta su liquidación.

II.- Características Generales del Sistema.

I.- Objetivos.

- I.1.- Vigilancia de los causantes respecto de sus obligaciones fiscales.
- I.2.- Determinación del crédito fiscal de acuerdo con la ley.
- I.3.- Evitar la morosidad de los causantes.

- I.4.- Control de los procedimientos relativos a la aplicación de sanciones.
- I.5.- Control de los causantes entre la Federación y los Estados.
- I.6.- Creación de una imagen vigilante del Fisco.

III.- Funciones del Sistema.

- 1.- Selección de causantes infractores.
- 2.- Consulta de archivos para vigilar el cumplimiento de obligaciones.
- 3.- Verificaciones aritméticas.
- 4.- Diseño y utilización de procedimientos matemático estadísticos, para la verificación de la información.
- 5.- Establecimiento de modelos selectivos que jerarquicen causantes para visitarlos y auditarlos.
- 6.- Trabajo de campo para detectar causantes omisos.
- 7.- Cruce de información con el Tribunal y la Procuraduría Fiscal de la Federación.
- 8.- Coordinación con las entidades federativas respecto a programación y revisión de causantes.
 - 8.1.- Cruce con padrones estatales de contribuyentes, contra los padrones federales, para detectar a los causantes omisos.
 - 8.2.- Información recíproca de los resultados obtenidos por los grupos de auditoría estatales, con los grupos federales.
- 9.- Cruce de información con instituciones que perciban, Impuestos, Derechos y Productos.
- 10.- Elaboración de información e índices confiables.

IV.- Bases y extensión del Sistema.

- 1.- Bases legales.
- 2.- Determinación de niveles de información.

- 2.1.- Local. Delegaciones en entidades federativas.
- 2.2.- Regional. Administraciones fiscales.
- 2.3.- Central. Dirección General de Fiscalización.
- 3.- Auditorías.
 - 3.1.- Organizaciones y personas físicas.
 - 3.2.- Empresas con ingresos brutos de más de quinientos millones de pesos.
 - 3.3.- Empresas con ingresos brutos de cien a quinientos millones de pesos.
 - 3.4.- Empresas con ingresos brutos menores a cien millones de pesos.
 - 3.5.- Personas físicas con más de millón y medio de pesos.
- 4.- Infraestructura administrativa.
 - 4.1.- Características y utilización de la información.
 - 4.2.- Anomalías.
 - 4.3.- Claves.
 - 4.4.- Documentos fuente.
 - 4.5.- Tratamiento de la información.

V.- Método de selección de causantes para visitas, solicitudes de información y auditorías.

- I.- Clasificación de causantes.
- 2.- Determinación de niveles de información.
- 3.- Selección de datos e información que indiquen el comportamiento de la empresa.
- 4.- Selección de causantes para visitas, requerimientos de información y auditorías.
- 5.- Programa óptimo de visitas de auditoría.
- 6.- Orientación de las visitas de auditoría.
- 7.- Sistemas de apoyo.

VI.- Conclusiones.

VII.- Apéndices.

I N T R O D U C C I O N

Derivada del Art. 31 fr. IV de la Constitución Mexicana dónde se establece la obligación que tienen los Mexicanos de contribuir al --gasto público en la medida de sus posibilidades, surge la necesidad de crear los mecanismos necesarios que hagan factible al Edo. cumplir con lo dispuesto en la Constitución.

En consecuencia es obligación del Edo. el vigilar que esta disposición Constitucional sea observada y cumplida por todos los ciudadanos, de conformidad a lo dispuesto por las leyes respectivas, mediante un conjunto de medidas que pueden quedar integradas al concepto de fiscalización.

Podemos entender que la fiscalización es asegurar por parte del Edo. el fiel cumplimiento de la obligación tributaria, vigilando estrechamente la conducta de los contribuyentes y paralelamente establecer sistemas de trabajo que faciliten el cobro de los créditos --fiscales ordenados por las leyes fiscales.

Base de una adecuada recaudación es que el contribuyente tenga --la certeza de que las autoridades fiscales poseen todos los elementos necesarios, tanto humanos, técnicos y de sistemas para vigilar --su comportamiento y de que en el momento de que ocurran violaciones --podrán ser detectados sus incumplimientos y en consecuencia aplicadas las sanciones correspondientes. Tal certeza les obliga a cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales.

Con base en lo anterior la fiscalización deberá comprender las --tres fases del procedimiento tributario que son:

a).- Fase Oficiosa.- Comprende todas las medidas necesarias tendientes a la determinación del crédito fiscal.

b).- Fase Ejecutiva.- Son todas aquéllas medidas encaminadas al cobro de los créditos fiscales.

c).- Fase Contenciosa.- Dentro de esta fase tanto el sujeto ---activo como el pasivo de la relación tributaria, pueden mostrar su --inconformidad, en lo relacionado a los créditos fiscales.

El diseño del Sistema de control fiscal pretende abarcar las tres fases del procedimiento tributario, con la finalidad de evitar dentro de un marco razonable de eficiencia, que por deficiencias del poder público, existan contribuyentes que no cumplan parcial o totalmente con lo dispuesto por la Constitución en lo relativo al Art. 31 fr. IV de la Constitución Mexicana, en detrimento de las Finanzas Públicas, así como también por representar una competencia desleal a todos los contribuyentes que sí cumplan con sus obligaciones fiscales.

Actualmente la situación económica de México, atraviesa por una crisis financiera por falta de recursos monetarios, y para la obtención de dichos recursos el Edo. además de crear nuevos impuestos e incrementar las tasas de los existentes tiene otro camino. Este camino, es el de aumentar la recaudación por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos maximizando la eficiencia tanto de recursos materiales como humanos; los recursos materiales (equipos de procesamiento de datos y sistemas) deberán ser los adecuados de acuerdo con las necesidades planteadas; y los humanos tendrán que ser los idóneos tanto técnicos como moralmente para evitar ineficiencias y corrupción.

Es oportuno mencionar que la evasión fiscal en México es un fenómeno de incalculables cifras por la carencia de un sistema integral que permita una fiscalización adecuada.

El presente trabajo no pretende resolver los problemas relativos al proceso tributario en México, porque es una labor en la cual intervienen profesionales de las más variadas disciplinas (Economistas Abogados, Actuarios Matemáticos, Peritos en Sistemas de Información, etc.), además de Contadores Públicos.

El objetivo de ésta Tesis es el de dar a conocer de una manera general las condiciones teóricas que deben de existir para manejar de un modo más eficiente la actuación del fisco, porque una actuación deficiente del fisco acentúa las diferencias en materia impositiva ya que en una sociedad donde existen grandes desigualdades en la aplicación de la ley no es la excepción la materia fiscal lo que origina que no exista equidad en la carga tributaria para los habitantes de este País. En la medida que esto se logre se habrá cumplido con el fin de la presente Tesis.

I.- Generalidades.

I.- Conceptos doctrinarios acerca de los principios de los Impuestos.

La actuación del fisco debe contemplar una serie de postulados básicos conocidos con el nombre de " Principios de los Impuestos " , que tienen por objeto normar el criterio del Estado acerca de como se debe de estructurar el sistema tributario, para que sea conveniente tanto a las necesidades del fisco como de los contribuyentes.

Dentro de la actuación del Estado en materia impositiva no siempre el legislador o la autoridad representante respetan los principios teóricos de los impuestos lo que ocasiona que existan injusticias para con el contribuyente.

En otras palabras, la legislación tributaria en ocasiones y actuando solamente en beneficio del Estado, no estructura de una manera justa su actuación impositiva.

Los principios de los impuestos se dividen en dos grandes grupos que son:

a).- Principios teóricos.

b).- Principios Jurídicos.

En primer lugar se estudiarán los principios que han establecido los tratadistas que son; Adam Smith y Adolfo Wagner, aunque dicho estudio se enfoca primordialmente en lo concerniente al tema del presente trabajo que es " Diseño de un Sistema de Control Fiscal como un Instrumento de Justicia Tributaria " , por lo que únicamente se analizarán los principios relacionados con el tema motivo de la presente Tesis.

Principios de Adam Smith.

- 1.- Principio de Justicia.
- 2.- Principio de Generalidad de los Impuestos.
- 3.- Principio de la Uniformidad del Impuesto.
- 4.- Principio de Certidumbre.

Principios de Adolfo Wagner.

- 1.- Principios de Política Financiera.
- 2.- Principios de Economía Pública.
- 3.- Principios de Equidad o de repartición equitativa - de los Impuestos.
 - a).- Generalidad.
 - b).- Uniformidad.
- 4.- Principios de Administración Fiscal o Principio de Lógica de Materia Impositiva.

Es conveniente hacer el comentario de que, dentro de los principios que sustenta Adam Smith, se encuentran todos los principios de otros tratadistas, aunque clasificados y con nombres distintos, pero siempre se podrán ubicar dentro de las seis opciones que nos indica Adam Smith.

El ejemplo nos lo da el principio de Equidad de Adolfo Wagner, que se puede enmarcar dentro del principio de Justicia de Adam Smith, que se comentará a continuación.

" Los súbditos de cada Edo. deben de contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción de lo que gozan bajo la protección del Edo, de la observancia o menosprecio de esta máxima depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos".

Es importante subrrallar el concepto de que se deben de pagar impuestos, proporcionalmente al ingreso percibido.

Para cumplir con esta proporcionalidad del principio de Justicia se derivan dos reglas o principios que son:

- a).- Principio de Generalidad.

Este principio o regla nos dice que todos los ciudadanos que tengan capacidad contributiva estarán obligados a pagar impuestos o lo que es lo mismo, nadie que tenga capacidad contributiva dejará de pagar impuestos.

La relación que guarda este principio, con el presente-trabajo se encuentra en la fase de registro o creación de -

padrones para vigilar que todo el obligado a pagar un impuesto se encuentre controlado y registrado.

b).- Principio de Uniformidad.- Este principio nos dice: " Que todos los individuos deben ser iguales frente al impuesto ".

Para poder lograr la uniformidad, existen diversidad de criterios y los que prevalecen son dos:

a).- Criterio objetivo.- Capacidad contributiva.

b).- Criterio subjetivo.- Igualdad del sacrificio.

El primer criterio esta relacionado con la cuantía de las rentas o del capital del sujeto pasivo y que el sacrificio que se haga sea el menor posible.

El segundo criterio nos dice que la carga fiscal debe ser igual para todos. En términos generales este problema se resuelve por la aplicación de tarifas progresivas de los impuestos, y , de este modo el sacrificio será igual para todos los niveles de ingresos.

Una vez que se ha comentado los principios teóricos de los impuestos, se hará un breve análisis de los principios jurídicos, relacionados con el tema del presente trabajo.

" Los Principios Jurídicos de los Impuestos son los que se encuentran establecidos en la Legislación positiva de un País y se pueden clasificar en dos categorías: Constitucionales y Ordinarios ".

a).- Los Constitucionales se dividen en tres grupos:

1).- Principios derivados de las Garantías Constitucionales.

2).- Principios derivados de la Organización Política de México.

3).- Principios derivados de la Política Económica.

2.- Comentarios de los artículos 31 fr. IV y 36 de la Constitución Mexicana.

El art. 31 fr. IV Constitucional dice:

" Son obligaciones de los Mexicanos: Contribuir para los gastos Públicos así de la Federación como del Edo. y municipios en que residan de la manera proporcional y equita

tiva que dispongan las leyes ". 4

Nuevamente nos encontramos ya dentro de las disposiciones legales en las que se establece, que los impuestos se deben establecer de una manera proporcional y equitativa; - lo anterior no se podrá lograr si el Edo. carece de un adecuado sistema para vigilar el correcto cumplimiento de las obligaciones que tienen los contribuyentes.

Según lo dispuesto por el art. 36 Constitucional dentro de las obligaciones de los ciudadanos, tenemos que la - fr. I nos dice:

" Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la --- industria, profesión, o trabajo de que subsista" el cumplimiento de esta disposición es un medio de control fiscal, y es evidente que el Edo. tiene que establecer los medios necesarios para elaborar y actualizar los padrones a que hace referencia el artículo 36.

Hasta aquí tenemos básicamente dos artículos de la --- Constitución Mexicana que establecen obligaciones a los --- Mexicanos que tienen repercusiones de carácter fiscal y por lo tanto el derecho y la obligación por parte del Edo. de - hacer cumplir a los ciudadanos sus deberes fiscales.

Si el Edo. no cuenta con los métodos idóneos para hacer cumplir a los ciudadanos sus deberes fiscales impuestos por la Constitución, de acuerdo con las modalidades que dictan las leyes, no estará siendo justo en la aplicación de - las leyes, porque habrá contribuyentes que tributan adecuadamente y otros que la hagan de una manera correcta y algunos que no contribuyan de una manera parcial o total.

3.- Obligaciones Fiscales de los residentes en México.

Es necesario hacer la observación respecto a lo que - dispone el ya mencionado artículo 34 fr. I, respecto de la obligación de los Mexicanos de contribuir para el sostenimiento del Edo., con lo que dice el Código Fiscal de la Federación: " Las personas Físicas y Morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes. -

fiscales respectivas, sin hacer mención a su nacionalidad sino al ⁵ lugar de residencia; a su vez la Ley del Impuesto sobre la Renta en su Art. 10. establece:

" Las personas físicas y las morales están obligadas al pago -- del I.S.R. en los siguientes casos:

I.- Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos -- cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de dónde procedan.

II.- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.

III.- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos -- precedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional -- cuando no tengan un establecimiento permanente en el país o cuando--teniéndolo, estos ingresos no sean atribuibles a dicho establecimiento.

4.- El procedimiento Tributario.

Se puede definir al procedimiento tributario como la serie de--medidas realizadas por el fisco con el fin de:

a).- Determinar un crédito fiscal.

(fase oficiosa arts. 10. al 144 del C.F.F.)

b).- El cobro del mismo.

(fase ejecutiva arts. 145 al 196 del C.F.F.)

c).- En caso de conflicto con el particular, promover o defenderse en juicio.

(fase contenciosa arts. 197 al 261 del C.F.F.)

5.- La Fiscalización.

5.1.- " Recibe el nombre de fisco el Edo. considerado como titular de la Hacienda Pública y por lo mismo con derecho para exigir el cumplimiento de las prestaciones existentes a su favor y con obligación de cubrir las que resulten a su cargo. "

De la anterior definición podemos deducir que la fiscalización es la acción que ejecuta el edo. para vigilar que el cumplimiento de las leyes fiscales, se ajuste a las modalidades que el propio Edo. ha dictado, a través de los organismos facultados para ejercer la función de fiscalización.

La fiscalización podrá reeditar resultados satisfactorios en cuanto pueda disponer de los elementos necesarios (humanos, materiales, y de organización para sus fines).

5.2.- Auditoría Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es en México la dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de todo lo relacionado con la función de fiscalización a nivel Federal.

Una de sus dependencias es la Dirección General de Fiscalización (antes Dirección General de Auditoría Fiscal Federal), que es la encargada de revisar por medio de auditorías o análisis de dictamen emitido por C.P.R. el cabal cumplimiento, por parte de los sujetos pasivos de la relación tributaria, de los impuestos Federales a su cargo (básicamente I.S.R. e I.V.A.) de personas físicas y morales.

Por considerarlo de interés, se transcriben los considerandos del decreto mediante el cual se creó la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, que es el antecedente de la actual Dirección General de Fiscalización.

Decreto del 21 de Abril de 1959.

Decreto mediante el cual se crea la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Que en uso de las facultades que me confieren los artículos 89 -- fr. I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- 6o. fr. IV y XVI y 26 de la ley de Secretarías y Departamentos de -- Estado y II de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1959, y

Considerando que es el propósito del Gobierno Federal lograr -- que los causantes observen las leyes fiscales, y al mismo tiempo -- evitar molestias innecesarias o infundadas a los contribuyentes cumplidos;

Considerando que la asistencia técnica de C.C.P.P. titulados designados por los propios contribuyentes cumplidos, les evitará las molestias de visitas e investigaciones fiscales innecesarias, hará resaltar su buena fé y permitirá al fisco orientar su acción contra los defraudadores que ocasionan problemas de trascendencia para el desarrollo de nuestra Economía, pues al privar al Edo. de una parte de sus ingresos, le impiden atender en forma satisfactoria los servicios públicos o sociales que tiene encomendados.

5.2.2.- Herramientas.

Las herramientas de que dispone la Dirección General de Fiscalización, para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes, son esencialmente dos:

a).- Auditorías a contribuyentes.

b).- Revisión de los Dictámenes emitidos por los Contadores Públicos Registrados.

a).- Auditorías a contribuyentes.- Son las revisiones que se efectúan en el domicilio del contribuyente de sus libros de Contabilidad registros, documentación comprobatoria y declaraciones fiscales con el fin de que se encuentren en concordancia con lo que disponen las leyes fiscales.

b).- Revisión de dictámenes.- Se realizan en las oficinas de la Dirección General de Fiscalización, y fundamentalmente se verifica que los dictámenes emitidos por los Contadores Públicos Registrados hayan sido elaborados de conformidad con las normas que la misma Dirección General de Fiscalización emite para poder tomar como válida la opinión acerca de los Estados Financieros dictaminados, para efectos fiscales.

En caso de duda o aclaración se puede solicitar tanto papeles de trabajo como documentación comprobatoria al C.P.R.

5.2.2.I.- Formación Interdisciplinaria de Grupos de Auditoría.

Tradicionalmente se ha pensado que las labores que realiza la Dirección General de Fiscalización deben de estar encomendadas a los Contadores, puesto que se trata fundamentalmente de Auditorías, que es un concepto eminentemente contable.

Siguiendo este criterio los grupos de auditores que integran la referida dirección se encuentran integrados exclusivamente por contadores, lo que es una limitación para que las auditorías puedan tener el éxito deseado de acuerdo con una situación lo mas apegada a la realidad; a mayor abundamiento de lo manifestado anteriormente se explica brevemente el Universo dónde se va a desarrollar la auditoría fiscal y los problemas a los cuáles se van a enfrentar los grupos de auditoría.

Intimamente ligados a los aspectos de carácter eminentemente técnico contables, se encuentran toda una amplia serie de aspectos de carácter legal, que son materia de un conocimiento profundo de la Ciencia del Derecho en sus diversas especialidades (Constitucional-Administrativo, Civil, Fiscal, Mercantil, etc.), por lo que en si una auditoría fiscal no se encuentra realizada de acuerdo con el Derecho, no tiene muchas oportunidades de desarrollarse y terminar en los términos más favorables para el fisco.

Otra situación ante la cuál se encuentran los auditores fiscales se presenta en las empresas industriales ya que existen una serie in determinada de procesos industriales, que son totalmente desconocidos por los contadores, por ser de la competencia de otras profesiones tales como Ingenieros Químicos, Industriales, etc. razón por la que en muchas ocasiones revisar un renglón muy importante de los Edos. Financieros como es el Edo. de Costo de Producción resulta difícil.

Considerando que actualmente existen una serie de disposiciones contenidas en la Ley del I.S.R. acerca de sistemas de cómputo, depreciaciones aceleradas, cálculo actuarial, etc. es evidente que un profesional de la Contabilidad no puede (ni está obligado) a dominar tantas disciplinas ajenas a su especialidad.

Por lo antes expuesto, es evidente que un grupo de auditoría inte grado exclusivamente por contadores tendrá limitaciones en el desempeño de sus actividades.

No es posible proponer (dadas las limitaciones presupuestales) la integración de grupos de auditoría con varios profesionistas, pero - si un departamento técnico, integrado por diversos profesionistas - que prestarán apoyo a los grupos de auditores en sus revisiones, de acuerdo con los problemas específicos de su especialidad que se presentarán en el transcurso de una revisión.

5.2.2.2.- Seguimiento del desarrollo de una auditoría, desde su investigación y programación, hasta su liquidación.

Los puntos que se han tratado con anterioridad, nos guían hacia - una serie de elementos que apuntan a un tema que es básico dentro de un programa de auditoría, ya sea financiera o fiscal; el tema es la planeación de las auditorías.

Si entendemos por planeación al método mediante el cual proyectamos hacia el futuro, con el objeto de tener opciones o cursos alternativos, que nos permitan seleccionar los más adecuados, de conformidad con nuestros objetivos, tenemos que para efectos de una auditoría fiscal es necesario contemplar los siguientes pasos:

a).- Recibir de las autoridades competentes las instrucciones pertinentes acerca de los objetivos que se ha fijado el Ejecutivo Federal en materia de Política Fiscal, y que pueden ser:

1o.- Vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 31 -- fr. IV. de la Constitución Mexicana.

2o.- Recabar una mayor cantidad de Ingresos.

3o.- Ambos objetivos.

Estos tres puntos nos permitirán seleccionar dentro de un Universo de contribuyentes los que se ajusten a las características requeridas de acuerdo con los objetivos antes mencionados al iniciar su -- investigación que abarcará los siguientes pasos:

a).- Verificación de datos de empadronamiento, esencialmente los referentes al nombre o razón social, domicilio e ingresos declarados (para efectos de competencia entre control central y control regional).

Las verificaciones anteriores se podrán efectuar utilizando los padrones de contribuyentes o directamente por medio de trabajo de -- campo.

b).- Investigación de datos relacionados directamente con aspectos económicos y de operación para poder determinar que tan razonables son en relación con lo declarado.

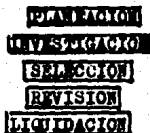
Para efectuar dicha investigación se recurrirá a métodos de investigación contable y trabajo de campo esencialmente.

Una vez efectuada dicha investigación, el expediente del contribuyente estaría listo para ser sujeto de una posible programación, para revisión, ya sea en su domicilio (Directa) o en las oficinas de la Dirección General de Fiscalización por medio de su documentación (dictámen).

c).- Programación. Una vez seleccionado el candidato a programarse, se expedirá la orden de auditoría correspondiente para que los grupos de auditoría realicen sus funciones.

d).- Terminada la auditoría o revisión, y existiendo saldos a favor del fisco, se procede a elaborar una liquidación, misma que se turnará a las oficinas liquidadoras para su cobro.

**DIAGRAMA DEL PROCESO
DE
UNA AUDITORIA FISCAL**



Es conducente mencionar que para que el sistema funcione adecuadamente es necesario contar con una infraestructura estadística sólida ya que de no ser así no sería posible implantar una correcta vigilancia de los contribuyentes.

Un problema que deberá resolver el fisco es el de los causantes omisos, que en nuestro medio es común a ciertos niveles de ingresos y de actividades; situación que es totalmente injusta para los contribuyentes cumplidos, porque los coloca en situaciones de desventaja respecto de los omisos.

II.- Características Generales del Sistema.

I.- Objetivos.

Con base en las atribuciones conferidas en la ley para el control fiscal, el sistema debe alcanzar los objetivos siguientes:

I.1.- Vigilancia de los contribuyentes respecto de sus obligaciones fiscales.

En este objetivo se pretende velar que los contribuyentes cumplan con las siguientes obligaciones:

- a).- Registrarse o empadronarse.
- b).- Pago de anticipos, retenciones e impuestos que les correspon-
den, así como las liquidaciones que la autoridad les determine.
- c).- Proporcionar las declaraciones y demás información que les sea requerida.

Todas estas obligaciones deberán efectuarse en los plazos señalados por las leyes y sus reglamentos respectivos.

I.2.- Determinación del crédito fiscal de acuerdo con la ley.

Un aspecto que reviste características muy especiales en su repercusión en el pago de impuestos es el referente a que los contribuyentes cumplen sus obligaciones fiscales conforme lo indican las leyes tributarias, así como sus reglamentos respectivos, dadas las características de interpretación que tiene el Derecho Fiscal; no es suficiente cubrir a tiempo con una obligación tributaria, sino también pagar correctamente de acuerdo con lo establecido en la ley.

I.3.- Combatir la morosidad de los causantes.

El retraso en el cumplimiento de obligaciones contempla dos posiciones fundamentales que la autoridad fiscal debe contemplar:

- a).- De aspecto legal.
- b).- De aspecto financiero.

La primera tiene su origen en que toda ley debe cumplirse tal y como se indica en el texto de la misma, y su no observancia debe originar una sanción por parte del Edo. para sancionar al infractor no importando el monto de la penalidad que se vaya a cobrar.

Relativa a la segunda posición, la morosidad va a incidir en el erario del Edo. en una forma directa, porque al no cumplir el contribuyente con sus obligaciones fiscales a tiempo, va a ocasionar que -

no se pueda contar con el ingreso que por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que el Edo. había presupuestado y el efecto es que se van a entorpecer sus planes y programas, perjudicando a la sociedad en general.

Si bien es cierto que se aplican sanciones económicas y recargos al contribuyente, el fisco resiente daños por el no cumplimiento oportuno de obligaciones tributarias.

1.4.- Control de los procedimientos relativos a la aplicación de sanciones.

Cuando se habla de control inmediatamente lo asociamos con el proceso administrativo; y en su aplicación en el área tributaria, por tener una importancia definitiva, al no controlarse los asuntos relativos a multas, casos de inconformidad y juicio, el Edo. no contará con un fisco eficiente, ya que el contribuyente podrá sustraerse de cumplir con sus deberes fiscales por la no actuación o actuación deficiente de la autoridad en materia de aplicación de sanciones por las violaciones cometidas por el contribuyente; lo que ocasiona que se vaya creando un grupo de contribuyentes que conociendo esta debilidad del fisco, se sienta impune y sea infractor doloso de las leyes fiscales. Esta conducta negativa al ser observada por el contribuyente cumplido lo empuja a imitarla y de este modo se va creando una conciencia de no cumplimiento de obligaciones.

La falta de control se origina por deficiencias de carácter técnico que contribuye a la corrupción o negligencia del personal encargado de la administración, que ante la facilidad que se presenta de poder sacar provecho personal, se coluda con el contribuyente.

Es necesario que el control abarque todas las fases del procedimiento tributario, pero dicho control debe seguir el camino trazado en cada una de dichas fases, y de este modo detectar la interrupción del mismo, y averiguar las causas que originarán dicha interrupción, por lo que se podrá saber si es o no procedente.

1.5.- Control de los asuntos entre la Federación y los Estados.

De acuerdo con las características administrativas del Edo. Mexicano, el cual es una República Federada, en la que los Edos. tienen soberanía tributaria plena, existen ciertos impuestos que son controlados y administrados por el poder Federal, así como impuestos Estatales y Municipales, que en algunos casos inciden sobre la

misma base.

Lo anterior ha ocasionado que surjan padrones Federales, Estatales y aún Municipales para el control de obligaciones de los sujetos pasivos de la relación tributaria.

Cada uno de los sujetos activos (Federación, Estados y Municipios) elabora y controla independientemente de los restantes su información.

Esto ha originado que los padrones fiscales no concuerden entre sí ya que de acuerdo con la ubicación que tiene el contribuyente -- quién mejor conoce y controla sus causantes es el municipio y dicho conocimiento va decreciendo para el Estado, y la Federación. Se ha observado inclusive que para un mismo impuesto los contribuyentes -- declararán bases distintas, una Municipal y Estatal y la otra para la Federación.

Si existiera un control coordinado entre los sujetos activos, -- que permitiera conocer todos los movimientos efectuados por el contribuyente (altas, bajas, cambios de situación, ingresos, etc.) la -- eficacia en la recaudación aumentaría sensiblemente.

I.6.- Creación de una imagen vigilante del Fisco.

Se ha afirmado anteriormente que en todo régimen fiscal, su -- estrechura debe motivar al contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales de una manera espontánea, porque los recursos materiales, humanos y de sistemas que posee el Edo. serían insuficientes -- para poder revisar a todos los contribuyentes.

Aquí es dónde la imagen que del fisco tenga el particular será -- decisiva para que cumpla o no con sus deberes fiscales. Pero dicha -- imagen debe integrarse o mostrarse en dos fases:

- a).- Una imagen de eficiencia y:
 - b).- Una representación de difusión de resultados obtenidos.
- La primera deberá ser metódica, sistemática.

La segunda de conocimiento general de la actuación vigilante -- del fisco; informando sobre los resultados de la actividad fiscalizadora con objeto de difundirlos y optimizar su ejemplo ejemplificador creando una imagen vigilante y eficiente de la administración del -- fisco ante el causante.

III.- Funciones del Sistema.

Todas estas funciones se efectuarán en un departamento de programación que debe contar con los elementos que le proporcionen los sistemas de recaudación y registro que tiene el fisco, como apoyo al de control fiscal.

Para satisfacer los anteriores objetivos el sistema se propone desarrollar las funciones generales siguientes:

1.- Selección de causantes infractores.

En relación contenida en los padrones generales, seleccionar de la base de datos, información de los causantes infractores, verificar con información de fuentes ajenas y remitirla, en su caso, a la Procuraduría Fiscal de la Federación para que se les impongan las sanciones correspondientes por:

Intemperancia de registro o avisos de cambio.

Omisión de registro o fuentes de ingreso.

Registro múltiple.

2.- Consulta de archivos para vigilar el cumplimiento de obligaciones.

La confronta de los archivos de registro con los de cumplimiento tiene por objeto combatir la morosidad en el pago de anticipos, entre de retenciones, presentación de declaraciones y estado del crédito fiscal.

3.- Verificaciones aritméticas.

En este paso se verifican los datos de la declaración y la aplicación correcta de la tarifa.

4.- Diseño y utilización de procedimientos matemáticos y estadísticos, para la verificación de la información.

El objeto de este procedimiento es el de verificar la calidad y consistencia de la información que proporcionan los causantes y registran sus cuentas corrientes.

5.- Establecimiento de modelos selectivos que jerarquicen a los causantes para visitarlos y auditarlos.

Se deben establecer las políticas definidas en relación al Universo de causantes que son sujetos de revisión ya que al no poderse revisar a todos será necesario jerarquizarlos con criterios consistentes y técnicos.

6.- Trabajos de campo para detectar causantes omisos.

Dadas las características de falta de controles adecuados por parte del fisco que ya he mencionado en el cuerpo del presente trabajo, es necesario establecer programas y realizar actividades de campo, tales como peinar ciudades o zonas, que permitan aumentar el número de causantes controlados. Estos trabajos tendrán que establecerse en forma permanente y metódica y no mediante campañas esporádicas.

7.-Cruce de información con el Tribunal y la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Se deben establecer los procedimientos y canales adecuados de comunicación con el Tribunal y la Procuraduría Fiscal de la Federación, que permitan conocer el estado que guardan los casos en proceso de resolución, con el objeto de que las dependencias revisoras como las liquidadoras conozcan las incidencias del juicio y poder obtener información tanto de sus aciertos como de sus errores, para aplicar los primeros y evitar o corregir los segundos.

8.- Coordinación con las entidades federativas respecto de la programación y revisión de causantes.

8.1.- Cruce con padrones estatales de contribuyentes, con tra los padrones federales, para detectar contribuyentes omisos.

Generalmente las autoridades locales tienen un mejor control de los causantes ubicados en sus respectivas localidades, por lo que el cruce con los padrones federales nos señalará que contribuyentes no se encuentran registrados para efectos de los Impuestos federales.

8.2.- Información recíproca de los resultados obtenidos por los grupos de auditoría estatales con los grupos federales.

Esta información será útil en cuanto tenga la posibilidad de señalar diferencias en resultados obtenidos entre las autoridades estatales y las federales; del estudio de dichas diferencias se podrán sacar conclusiones acerca de eficiencia o ineficiencia de los grupos de auditoría locales y federales, lo que nos permitirá corregir procedimientos y políticas tributarias.

Lo anterior se puede lograr mediante la realización de programas conjuntos de auditorías, visitas y muestreos de verificación, sobre la población de contribuyentes coordinados.

9.- Cruce de información con instituciones que perciban Impuestos Derechos, o Productos y de causantes entre si.

Dichas instituciones podrían ser:

- a).- Tesorerías de las Entidades Federativas.
- b).- I.M.S.S.
- c).- I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Por lo que respecta a la información recíproca entre causantes - la fuente de datos sería la declaración anual del Impuesto sobre la Renta.

10.- Elaboración de información e Índices confiables.

Se debe generar información verídica o real así como los índices a partir de la retroalimentación que reciba el sistema con la finalidad de ser usada en los modelos selectivos.

IV.- Bases y Extensión del Sistema.

La operación del sistema se sustenta en los instrumentos de vigilancia, control y coacción que la ley le otorga a la Administración Fiscal; en sus interrelaciones con los sistemas de registro, recaudación con el Tribunal y la Procuraduría Fiscales y la Tesorería y -- Contaduría de la Federación, en su caso, así como con las Entidades Federativas.

I.- Bases Legales.-

Las bases legales en las que se fundamenta el sistema para su operación, se encuentran contenidas en las leyes fiscales como la -- Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado -- Código Fiscal de la Federación, Reglamentos, Circulares, etc.

2.- Determinación de niveles de Información.

El sistema está basado en la descentralización administrativa -- de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo las directrices de los sistemas de registro y -- recaudación que se operan en los tres niveles de funciones: local, regional y central.

- a).- Local.- Delegaciones en entidades federativas.
- b).- Regional.- Administraciones Fiscales.
- c).- Central.- Dirección General de Fiscalización.

3.- Auditorías.

Las visitas, requerimientos de información y auditorías son, como ya se dijo, los instrumentos de acción directa del sistema y serán -- utilizados no solo para ayudar a determinar el crédito fiscal, su -- cobro compulsivo y resarcimiento al fisco de las omisiones o evasiones de los impuestos.

3.1.- Organizaciones y personas físicas.

En el caso de auditorías a personas físicas y organismos empresariales se propone un programa piramidal que se intensifica a medida que aumenta la importancia económica de los causantes a saber;

3.2.- Empresas con Ingresos brutos de más de Quinientos --- millones de pesos. A estas se les haría un programa con base permanente o anual.

3.3.- Empresas con Ingresos brutos entre cien y quinientos --- millones de pesos.

A estas empresas se les harían auditorías rotativas 9 por ejemplo cada tres años), teniendo prioridad aquellas que declares pérdidas o bajo margen de utilidad.

3.4.- Empresas con ingresos brutos menores a cien millones de --- Pesos. Auditorías programadas para el resto de las organizaciones con ingresos brutos anuales inferiores a cien millones de pesos, conforme a modelos estadísticos dónde las variables rama de actividad, nivel de ingreso bruto anual, personal ocupado y capital en giro sean determinantes fundamentales en relación con la reutilización de la empresa y la probable evasión.

3.5.- Personas físicas con mas de millón y medio de pesos, de --- pesos de Ingresos.

Para este grupo de contribuyentes se programarían auditorías en base a un modelo de selección.

El resto de las personas físicas, serían seleccionadas para --- visita o auditoría conforme a un modelo estadístico en dónde las --- variables ingresos brutos anuales, deducciones e impuestos sean de orden vital.

A continuación se da un listado de posibles programas de trabajo en esta área.

Previamente, en los sistemas de registro y recaudación se han --- efectuado algunas verificaciones a nivel manual y mecanizado que aseguran que la información posea un mínimo de coherencia y esté completa para su transferencia a los sistemas de cómputo.

PROGRAMAS DE FISCALIZACION

ORGANIZACIONES Y GLOBAL DE PERSONAS FISICAS

- 1.- Verificación aritmética y de aplicación de la tarifa.
- 2.- Clasificación y selección de causantes personas físicas y organizaciones.
 - 2.1.- Por región y entidad federativa.
 - 2.2.- Por niveles de Ingreso.
 - 2.3.- Por niveles de actividad.
 - 2.4.- Por tipo de organización.
 - 2.5.- Por capital (monto y nacionalidad)
 - 2.6.- Por número de ocupados.

- 3.- Revisiones de Escritorio.
- 4.- Programas de visitas y solicitudes de información.
- 5.- Programas de vigilancia.
- 6.- Programas de auditoría.
 - 6.1.- Anuales: Individuales y de grupo.
 - 6.2.- Rotativas: Individuales y de grupo.
 - 6.3.- Provenientes de revisiones de escritoria.
 - 6.4.- Provenientes de visitas y solicitudes de información.
 - 6.5.- Provenientes de exentos.
 - 6.6.- Provenientes de solicitud de devoluciones y rebajas.
 - 6.7.- Provenientes de denuncias.
 - 6.8.- Dentro de este renglón se incluirán a los causantes-dictaminados, de los que se tengan elementos suficientes de irregularidades en su contabilidad, como pueden ser:
 - a).- Compulsas de clientes, proveedores, o terceros derivadas de revisiones a estos últimos.
 - b).- Denuncias.
 - c).- Solicitud de revisión por parte de sus trabajadores por irregularidades o inconformidades en el reparto de utilidades.
 - d).- Por petición de autoridad.
 - e).- Por programas rutinarios de revisiones.

Los principios sobre los que se sustentan las técnicas de selección residen en:

- a).- Que la mayoría de las auditorías o visitas sean producto del comportamiento del propio causante, situación que proporciona una base sólida de éxito para la fiscalización al incidir -- sobre el causante incumplido (como se verá en el párrafo D).
- b).- Toma como hipótesis fundamental que la información - producto de las auditorías y visitas es verídica, puesto que está-verificada por representantes del fisco en la fuente primaria de - información.
- c).- Las medidas o índices elaborados con la información - anterior se usarán en las funciones de prueba de la calidad y consistencia de aquella proporcionada por los causantes.

d).- En este aspecto, la parte medular del sistema es la prueba por proceso en computador, de la calidad y consistencia de la información de cada uno de los causantes que por su importancia fiscal lo amerite. Para llevarla a cabo, se hace uso de las técnicas -- del control estadístico de calidad aplicadas a las medidas de las -- funciones de distribución de ingresos, gastos, índices combinados a base de componentes principales, etc. habiéndolo clasificado de ante -- mano a los causantes por tipo, giro y niveles de actividad.

Otro procedimiento estadístico, del que se hará uso por su rapidez y gran potencia discriminatoria es la prueba de la hipótesis; -- probando en términos probabilísticos la igualdad de los parámetros -- obtenidos de la información de las declaraciones y anexos, contra -- los parámetros verdaderos obtenidos de la información de las de -- claraciones y la información de auditorías y visitas.

La prueba de veracidad de la información declarada por el causan te se cierra al compararla con la información histórica, utilizándola en estudios de tendencias o proyecciones de algunas características, bien sea a nivel agregado por tipo, giro, y nivel de ingresos de los causantes a nivel individual.

Además de las auditorías, el fisco debe impulsar un vasto pro -- grama de visitas hechas por personal entrenado y planeadas para pre -- cisionar directa y masivamente a los causantes para que cumplan con -- sus obligaciones fiscales. Las visitas deben ser rápidas y hacerse -- siguiendo un modelo de muestreo que cumpla amplias zonas geográficas en un día de trabajo de los visitadores (una región por ejemplo) -- los cuestionarios que se levanten, estarán diseñados para captar la -- información significativa de distintas actividades o giros, que per -- mitan al fisco detectar anomalías de operación por giros, regiones -- tipos de causantes y niveles de ingresos. Los resultados obtenidos -- se incorporarán al sistema en el área correspondiente. Este método -- se caracteriza por ser económico, rápido y eficiente y constituye un -- importante instrumento de control preventivo a disposición del fisco.

Para verificar la cobertura del registro fiscal el sistema rea -- lizará una serie de muestreos planeados en base a la densidad de -- causantes registrados en el área geográfica, previa sospecha de que -- exista un número significativo de sujetos no registrados al hacer -- comparaciones con fuentes de información externas: Censos, Infonavit,

IMSS, etc.

El sistema verificará la validez de la información de los causantes de impuestos coordinados y bajo administración directa de los -- fiscos estatales, mediante programas conjuntos de fiscalización con las entidades federativas como auditorías, visitas e intercambio de información altamente confiable y eficaz para combatir la evasión.

4.- Infraestructura Administrativa.

El sistema tiene que conectarse con las diversas áreas en que se desarrollan los trámites administrativos y de control sobre el causante; establecer y proponer procedimientos que agilicen, sobre todo -- aquéllos no mecanizados, como son los casos que se envían a la Procuraduría Fiscal (excepto los proveídos mecanizados), los causantes que se inconforman o están en juicio ante el Tribunal Fiscal, auditorías, visitas y fases del procedimiento económico coactivo. Actualmente existen dependencias especializadas que llevan a cabo algunas funciones de control sobre los contribuyentes, en los tres niveles de operación: central, regional y local.

A nivel central hay tres direcciones generales involucradas directamente en lo referente al control general sobre el causante:

- a).- Dirección General de Fiscalización.
- b).- Administración Fiscal Regional.
- c).- Oficinas Federales de Hacienda.

A nivel regional se cuenta dentro de la organización con una -- unidad de fiscalización que desarrolla esta labor.

De las facultades que se han delegado a las administraciones fiscales regionales en materia de fiscalización se mencionan las siguientes:

- a).- Autorisar prórrogas por extemporaneidad al presentar los -- estados financieros.
- b).- Revisar estados financieros.
- c).- Dictaminar sobre anomalías.
- d).- Ordenar visitas y auditorías.

A nivel local la Dirección General de Fiscalización tiene delegados en las entidades federativas el grupo V de ejecución de las -- oficinas federales de hacienda principales, realiza la función del cobro compulsivo.

Es a este nivel en el que la administración tributaria permitirá enfrentarse con los problemas mas cerca del lugar donde se originan y explorar soluciones que servirán de base para que las autoridades fiscales, determinen políticas comunes a seguir.

Por otro lado, como propuesta del proyecto se contempla la disponibilidad de equipo de cómputo electrónico de datos en las sedes regionales y terminales de acceso directo en las oficinas federales de hacienda, como medios principales que servirán para agilizar el proceso, intercambio de información y consulta.

Resumiendo, la estructura administrativa antes descrita y la descentralización de funciones, hacen viable la implantación del sistema. Sin embargo, es necesario realizar una serie de ajustes que definan claramente la asignación de funciones de las unidades administrativas, así como la interdependencia entre las mismas.

4.1.- Características y Utilización de la Información.

Para realizar la función fiscalizadora dentro de un marco confiable y despejado, es necesario contar con información testigo que sirva de base para compararla con la reportada por los causantes, a través de sus declaraciones y anexos.

Como ya se dijo, casi toda la información que usa el sistema, ya ha sido captada previamente por los sistemas de registro y recaudación; el resto es proporcionada directamente por diversos canales como el Tribunal y la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Dirección General de Fiscalización, el Grupo de Ejecutores encargados del procedimiento económico coactivo y los inspectores y visitadores. Con esta información el sistema genera estadísticas tales como índices, promedios, varianzas, etc. que permitan realizar pruebas matemático-estadísticas cuya utilidad es la de detectar a los posibles causantes sospechosos de falsear información. Para esto se requiere información básica muy variada que es generada y captada en distintas formas a través de todo el sistema integrado; la información está contenida en las bases de datos y archivos de apoyo a nivel central y regional, el primero para organizaciones y el segundo para personas físicas.

La información requerida se ha clasificado de acuerdo a si se usa en su forma original de captura o si debe sufrir alguna transformación o si se produce a través de los diferentes procedimientos;

en los tipos siguientes:

Información Primaria:

Es aquella que proporciona el causante a través de los diferentes documentos fuente de los sistemas de registro y recaudación y de los de impugnación captados en este sistema, información que está contenida en la base de datos y archivos de apoyo.

Información Elaborada:

Es toda aquella obtenida con base en la primaria mediante la aplicación de programas y será utilizada para realizar funciones específicas del proceso de fiscalización.

Información de Procedimientos:

Es aquella que proviene de los procedimientos administrativos realizados por las diferentes dependencias de la Sub-secretaría de Ingresos, de otras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y ajenas a la Secretaría y que tienen alguna relación con el proceso recaudatorio y de cobranza de los impuestos federales. Se utilizará retroalimentación al sistema integrado para conocer la situación fiscal de los causantes y poder llevar un control eficaz.

4.2.- Anomalías.

Para la detección y el control de las anomalías en que puede incurrir el causante al no cumplir con sus obligaciones fiscales, se requiere por parte del fisco, del conocimiento del incumplimiento en que incurrió el causante, los trámites que deben seguirse para la recuperación del crédito y aplicación de sanciones y de una buena comunicación entre las dependencias involucradas.

4.3.- Claves.

El control mecanizado de las anomalías y los trámites requieren por lo tanto, un catálogo de las claves de las anomalías y los trámites, así como de las unidades administradoras donde se realizan. Este catálogo existe en parte, pero en forma dispersa entre las distintas dependencias involucradas.

Por otra parte, a la mayoría de los datos que maneja el sistema de control fiscal se les ha diseñado su clave.

4.4.- Documento Fuente.

El Sistema de Control Fiscal recibirá solamente una clase de documentos fuente provenientes del causante: las impugnaciones o inconformidades.

Todos los demás documentos son internos como las liquidaciones, requerimientos, proveídos, las órdenes de auditorías o visitas, mandamientos de ejecución, reportes generados por los auditores, visitadores y ejecutores, etc. En este nivel del proyecto de control fiscal, no se han realizado las investigaciones necesarias para diseñar, aún preliminarmente, los documentos que se manejarán, puesto que todavía no se han llegado a definir con precisión todos los insumos.

4.5.- El sistema de Control Fiscal, se someterá a la información proveniente de los causantes a severas pruebas de control estadístico comparándola con ciertos patrones o normas que permiten establecer un proceso de fiscalización masiva en forma automatizada para detectar con una probabilidad alta al posible causante evasor.

Por la trascendencia que reviste para la administración esta fiscalización masiva, que automáticamente se traduce en un gran número de causantes para auditar o visitar y que probablemente desborda la capacidad actual de fiscalización directa, se requiere un criterio de selección que esté en función de la cuantía de la evasión de cada causante y al mismo tiempo que proporcione información sobre los rubros en donde ésta se simula con la finalidad de obviar el trabajo del auditor.

V.- Método de Selección de Causantes para Visitas, solicitudes de Información y Auditorías.

Uno de los problemas principales que se tiene en el Sistema de Control Fiscal, es la determinación de métodos y procedimientos eficientes que permitan conocer el impuesto verdadero que deben pagar los causantes. En este trabajo se propone una metodología para atacar el problema expuesto, que hace uso de la información que proporcionan los causantes en sus declaraciones y anexos, así como la obtenida por otros medios.

Para estimar el impuesto verdadero y saber que causante lo declara dentro de los límites aceptables y con ello si es candidato a que se le haga una visita o auditoría; si el causante es seleccionado, se hace un análisis de su información yendo de lo más agregado a lo más detallado de acuerdo a los valores de los índices, para obtener rubros en los que el auditor debe poner especial atención.

Por otra parte, mediante el programa óptimo de visitas y auditorías se puede determinar el número y periodicidad de las visitas o auditorías y la distribución de recursos de tal forma que le cueste lo mínimo al fisco.

Con base en lo expuesto, la metodología consta de los puntos siguientes:

- 1.- Clasificación de causantes.
- 2.- Determinación de niveles de Información.
- 3.- Selección de datos e información que indiquen el comportamiento económico de la empresa.
- 4.- Selección de causantes para visitas, requerimientos de Información y auditorías.
- 5.- Programa óptimo de visitas y auditorías.
- 6.- Orientación de las visitas y auditorías.

VI.- Clasificación de Causantes.

La clasificación que se propone parte de la agrupación de causantes, por regiones fiscales y entidades federativas en los dos grandes rubros:

- a).- Organizaciones
- b).- Personas físicas.

y dentro de cada uno de éstos en los tipos específicos de organizaciones y de personas físicas.

En cada tipo, se agrupan los causantes por giro, y en cada giro se ordenan crecientemente de acuerdo a su ingreso, para formar clases de ingresos; finalmente, en cada clase de ingresos se forman grupos de acuerdo al monto de capital y fuerza de trabajo.

En esta forma se induce una participación en el universo de causantes en grupos, cuyas características son similares. La homogeneidad de las clases se determina mediante la distribución F^n , una vez que ya se cuenta con los datos de ingresos, monto de capital y fuerza de trabajo.

V.2.- Determinación de niveles de Información.

La información necesaria para ejercer un control efectivo del causante depende de su importancia fiscal; así por ejemplo, la información que se necesita para controlar una empresa, con ingresos su -

periores a 100 millones de pesos, no es la misma que se requiere -- para controlar otra del mismo giro y tipo con ingresos acumulables -- o anuales de medio millón de pesos.

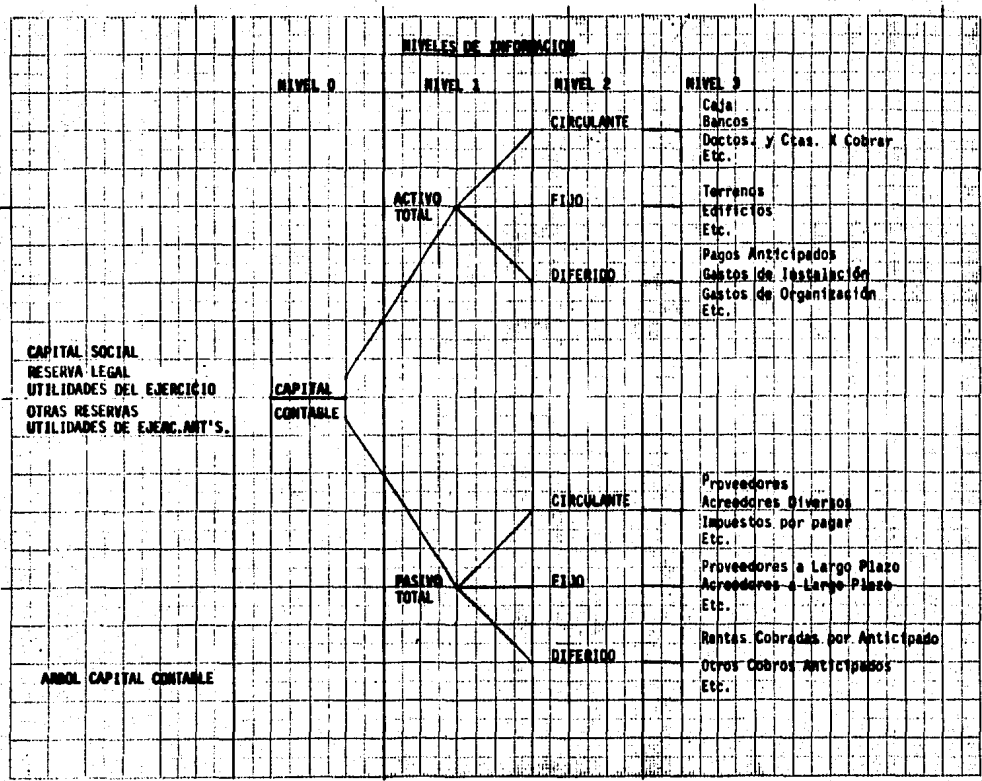
Consecuentemente el Sistema de Control Fiscal debe establecer -- niveles de información específica de acuerdo a la clasificación pre- -- via de causantes . El punto de partida para el establecimiento de -- los niveles de información, se tiene en el grado de agregación de -- los datos que los causantes reportan al fisco en las declaraciones y anexos.

La relación nivel de información, permite manejar el mismo tipo de información para diferentes clases homogéneas de causantes, con -- siguiendo de este modo la estandarización en los requerimientos de -- información.

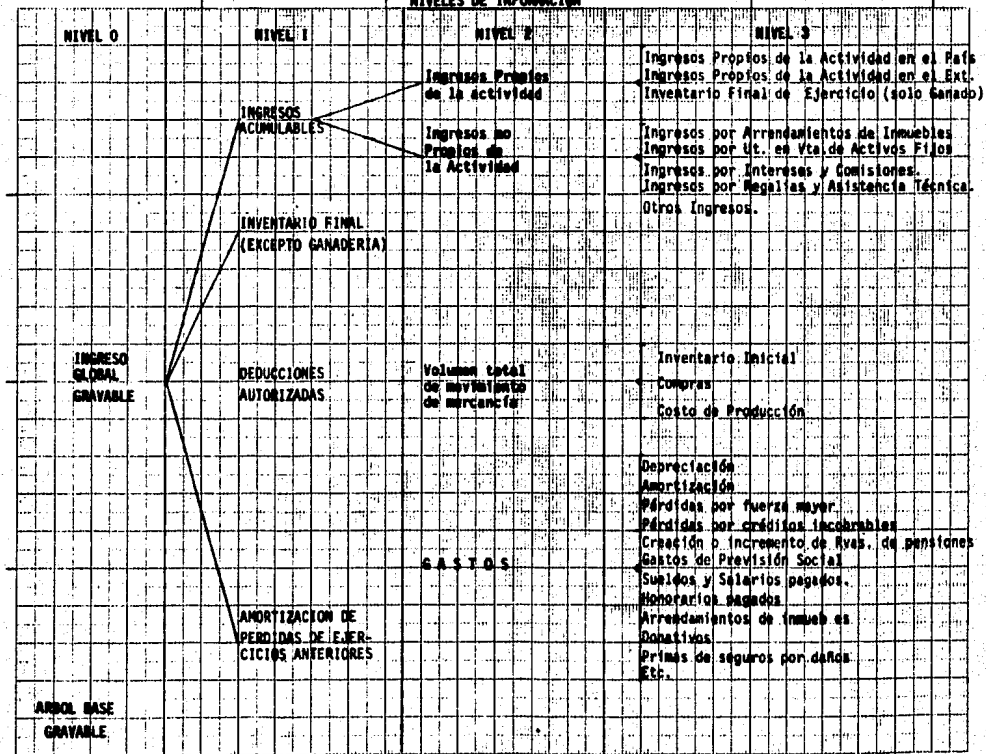
En los diagramas siguientes se determinan los niveles de infor -- mación para los árboles base gravable y capital, partiendo del ingre -- so gravable y los conceptos contables.

nota:

La distribución F, es la asociada a la variable aleatoria -- $F = \frac{n}{m} \frac{X}{Y}$, en dónde X y Y son variables aleatorias independientes -- con función de densidad de probabilidad X^2 con m y n gra -- dos de libertad respectivamente.



NIVELES DE INFORMACION



V.3.- Selección de datos e índices para analizar el comportamiento económico de la empresa.

Un aspecto importante para tener un control adecuado de las empresas que fundamentado en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales obtenga información para implantar una política de investigación tributaria que no lesione su capacidad productiva. Con este objeto se propone en forma preliminar una serie de estados financieros e índices correspondientes a un período reciente (por ejemplo los tres últimos años) que reflejen confiablemente su comportamiento en los aspectos económico, contable y financiero.

Los elementos de la serie propuesta se han seleccionado en base a algunos datos de los elementos de los documentos fuente captados en los sistemas de registro, con los cuáles se elaborarán los siguientes estados:

- 1.- Nivel de Ingresos y Utilidades. Nos permite conocer la rentabilidad bruta y neta de la empresa. (Cuadros 1 y 2).
- 2.- Valor Agregado y Carga Fiscal. Permite conocer la estructura de los pagos a los factores de la producción, o sea las fuentes del Impuesto sobre la Renta y la recaudación total que aportan las actividades de la empresa. Así mismo esta información puede utilizarse eventualmente para estudiar alguno de los efectos que tendría el Impuesto al Valor Agregado. (Cuadro 3).
- 3.- Balance y Estados de origen y aplicación de recursos. Nos permite conocer las políticas de inversión, ahorro y endeudamiento de la empresa (Cuadros 4 y 5).
- 4.- Relaciones con el exterior. Permite conocer el saldo de ingresos y egresos externos y la relación de dependencia con el exterior. (Cuadro 6).

CUADRO I
ESTADO DE INGRESOS Y UTILIDADES

CONCEPTO	Reglón de la Carátula	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3
I.1 Ingresos acumulables.	A			
I.2 Resultado Fiscal.	H			
I.3 Resultado del ejercicio:	5I			
+ Depreciación	18			
- Intereses recibidos	7			
+ Intereses pagados	(40 41 42 43)			
- Dividendos de Acciones de otras empresas	9			
- Otros ingresos	5, 6, 8, 10			
I.4 Utilidad bruta de operación.				
- Depreciación	18			
I.5 Utilidad corriente.				

CUADRO 2
INGRESO Y UTILIDADES POR ACTIVIDADES SELECCIONADAS

AÑO I AÑO 2 AÑO 3

- 1.- Ingresos Acumulables
- 2.- Tasa de Incremento
- 3.- Ingreso Global Gravable
- 4.- Tasa de Incremento
- 5.- Utilidad Bruta de Operación
- 6.- Tasa de incremento
- 7.- Utilidad corriente
- 8.- Tasa de incremento

CUADRO 3

VALOR AGREGADO Y CARGA FISCAL

CONCEPTO	Renglón de			
	la carátula	Año 1	Año 2	Año 3
I.- Ingresos Netos	(1-2)			
- Compras	14			
+ Cambio en Inventarios	(14-17)			
- Depreciación	18			
- Amortización	19	46	47	
- Pérdidas	20	21		
- Otros gastos	28	29	30	31
- Impuestos directos	<u>34</u>	<u>35</u>	<u>33</u>	<u>36</u>
2.- Valor Agregado.				
Sueldos y salarios.	24	15		
Honorarios	25	26		
Otros pagos al trabajo	26			
Arrendamientos	27			
Regalías	38	39		
Asistencia Técnica	39			
Intereses	<u>41</u>	<u>42</u>	<u>43</u>	
Resultado del ejercicio	51			

CUADRO 4
Estados del Balance

C O N C E P T O	Hoja del Anexo I	(Balance del Ej.) Año 1 Año 2 Año 3		
Caja y Bancos	I			
Valores Gubernamentales	10			
Valores privados	II 12 13			
Créditos otorgados a corto plazo	<u>2 3 7</u>			
I.- Activo líquido				
† Inventarios	<u>5</u>			
2.- Activo corriente.				
Deudores diversos	6 8			
Documentos por cobrar a largo plazo	<u>14</u>			
3.- Otros activos financieros.				
Terrenos	15			
Edificios y construcciones.	16			
- Depreciación	17			
Maquinaria y equipo	18			
- Depreciación	19			
Otros bienes depreciables (Neto)	(20-21+22-23+24)			
4.- Activo fijo	25			
Activo diferido (anticipos y otros netos)	(26-27-28+29+30+31)			
5.- Activo Total	33			
Obligaciones a corto plazo	(34 35 36 38)			
Intereses por pagar	37			
6.- Pasivo a corto plazo	39			
Obligaciones a largo plazo	40 41 42 43			
Pasivo diferido	48* (45+46+47)			
7.- Pasivo total	49			
Capital social	50			
Reserva de reinversión	52			
Otras reservas de capital	51 53			
Utilidades netas del ejercicio ant.	54-55			
Utilidades del ejercicio	56 57			
8.- Capital contable	58			
9.- Suma pasivo y capital	59			
10.- Capital en operación				

CUADRO 5
ORIGEN Y APLICACION DE RECURSOS

Año I Año 2 Año 3

ORIGEN DE RECURSOS

Utilidad corriente

Depreciación y amortización

Aumento de adeudos a largo plazo

Aumento de capital por aportación de accionistas

Ventas de activo fijo-muebles e inmuebles

Otros recursos

Total de recursos obtenidos (Capital
disponible)

APLICACION DE RECURSOS

Inversión en terrenos y edificios

Inversión en maquinaria y equipo

Aumento de inversiones en bienes mobiliarios

Dividendos pagados

Impuestos pagados declarados

Otras aplicaciones

Total de aplicaciones efectuadas
(Uso del capital)

VARIACION DEL CAPITAL DE TRABAJO

Variación de Inventarios

Variación de efectivo en cja y bancos

Obligaciones a corto plazo (neto)

--	--	--

CAPITAL DE TRABAJO

Use más Variación del capital

--	--	--

CUADRO 6ESTADO DE INGRESOS Y PAGOS A FACTORES
DE LA PRODUCCION DE LA EMPRESA CON EL EXTERIOR

CONCEPTO	ENTRADAS		SALIDAS		SUPERAVIT
	IMPORTE	IMPUESTO	IMPORTE	IMPUESTO	DEFICIT
1.- Intereses					
2.- Regalías					
3.- Asistencia técnica.					
4.- Dividendos					
5.- Alquiler de carros de F.C.					
6.- Arrendamiento de inmuebles.					
7.- Arrendamiento de muebles.					
8.- Otros					
SUMA					

CUADRO 7

COEFICIENTES DE RENDIMIENTO

1.- Factor de utilidad	$\frac{\text{Ingreso Gravable}}{\text{Ingreso Acumulable}}$
2.- Carga Fiscal de renta	$\frac{\text{Impuesto sobre la Renta}}{\text{Ingreso Acumulable}}$
3.- Carga Fiscal total	$\frac{\text{Impuestos totales}}{\text{Ingreso Acumulable}}$
4.- Rendimiento del Capital	$\frac{\text{Ingreso Gravable}}{\text{Capital Contable}}$
5.- Productividad media del Capital Contable	$\frac{\text{Ingreso Acumulable}}{\text{Capital Contable}}$
6.- Carga por Pérdidas	$\frac{\text{Amortización de Pérdidas}}{\text{Ingreso Gravable}}$
7.- Productividad media del Capital Contable	$\frac{\text{Utilidad corriente-Intereses cargados a resultados.}}{\text{Capital Contable-Pasivo que devenga Intereses}}$

CUADRO 8
COEFICIENTE DE LIQUIDEZ

- 1.- Activos Líquidos = Solvencia a Corto Plazo
Pasivo a Corto Plazo
- 2.- Activo Corriente = Índice de Solvencia
Pasivo a Corto Plazo
- 3.- Inversión en Maquinaria
y Equipo = Financiamiento de la Inversión
Fondos disponibles (Utilidad bruta fija con fondos fijos pro
-depreciación-impuestos-divi- pios.
dendos

CUADRO 9

COEFICIENTES DE DEPENDENCIA EXTERNA

Ingresos netos propios de la actividad provenientes del exterior.

- 1.- $\frac{\text{Ingresos brutos propios de la actividad}}{\text{Ingresos netos propios de la actividad provenientes del exterior}}$ = Grado de dependencia del mercado exterior
- 2.- Total de pagos al exterior
Valor Agregado
- 3.- Ingresos Recibidos del Exterior
Total de Pagos al Exterior
- 4.- Intereses y dividendos pagados al Exterior
Total de pagos al Exterior
- 5.- Asistencia técnica y regalías pagadas al Exterior
Total de pagos al exterior

V.4.- Métodos de estimación de evasión y de selección de causantes para visitas, requerimientos de información y auditorías,

Desde el punto de vista fiscal la variable más relevante para controlar la evasión es el ingreso gravable o base gravable del causante, definida por la relación:

$$B_g = I - D$$

en dónde

I.- Son los ingresos brutos que obtiene el causante en el ejercicio fiscal.

D.- Son las deducciones permitidas por la ley.

a su vez

$$I = I (X_1, X_2, \dots, X_g)$$

$$D = D (Y_1, Y_2, \dots, Y_h)$$

siendo X_1 y Y_1 los rubros que se manejan en los árboles.

En principio estas funciones se pueden trabajar como lineales o bien, encontrar su estructura exponencial mediante la transformación de Box y Cox.

Por el momento vamos a proceder usando la lineal:

$$I = \sum_1 \alpha_1 X_1$$

$$D = \sum_1 \beta_1 Y_1$$

Para clase homogénea se estiman las α_1 y β_1 con los datos de los causantes que pertenecen a la clase por el método de regresión múltiple, considerando que las variables seleccionadas de los distintos árboles son independientes y los errores se distribuyen con media 0 y variancia.

Sean $\hat{\alpha}_1$ y $\hat{\beta}_1$ las estimadas de α_1 y β_1 en la clase homogénea y X_{1k} , Y_{1k} los valores de las variables reportados por el causante k-ésimo; por consiguiente

$$\hat{B}_{gk} = \hat{I}_k - \hat{D}_k$$

es una estimación de su base gravable. La diferencia de la base gravable estimada, \hat{B}_{gk} , y la base gravable declarada, B_{gk} , es una estimación de la evasión, E_k , atribuible al causante k-ésimo:

$$I_k = \sum_i \alpha_i X_{ik}$$

$$D_k = \sum_i \beta_i Y_{ik}$$

son las estimaciones del ingreso bruto y las deducciones para el causante k-ésimo; por consiguiente

$$\hat{B}_{gk} = \hat{I}_k - \hat{D}_k$$

es una estimación de su base gravable. La diferencia de la base gravable estimada, \hat{B}_{gk} , y la base gravable declarada, B_{gdk} , es una estimación de la evasión, E_k atribuible al causante k-ésimo:

$$E_k = \hat{B}_{gk} - B_{gdk}$$

Estimando los parámetros α_i y β_i para todas las clases homogéneas, se obtiene una estimada de la evasión de los causantes por clase homogénea. Haciendo un ordenamiento con respecto a la evasión de cada causante de mayor a menor, se establece el criterio para la selección de causantes para visitarlos y auditarlos en función de los ingresos potenciales que pudiera obtener el fisco o sea que se auditaría o visitaría aquel causante que se sospeche con más fraude.

V.5.- Programa óptimo de visitas y auditorías.

Para establecer un programa óptimo de visitas y auditorías, se determina en número N de auditorías o visitas que debe hacer la administración, mediante:

$$N = \left\{ \begin{array}{l} N \text{ beneficio de la auditoría o visita} \\ N\text{-ésima} = \text{costo extra (administrativo, de analistas, etc)} \\ \text{en el que se incurra.} \end{array} \right.$$

O sea, N es el número más grande de auditorías o visitas para el cual, el beneficio neto reportado es máximo.

Distribución de recursos en auditorías.

Dado E_k , N y la ubicación de los causantes, se aplica un modelo de asignación de recursos, que permite minimizar el tiempo y el costo imputado o de sombra por cada auditoría o grupo de auditorías.

V.6.- Orientación de visitas de auditoría.

A continuación se expone un método factible para orientar la visita o la auditoría para los causantes a quienes se ha seleccionado, con base en la información que han proporcionado al fisco en sus declaraciones y anexos.

Este método está íntimamente ligado con lo expuesto en la parte correspondiente a la estimación de la base gravable, en donde se suponían fundamentalmente 3 ecuaciones simultáneas; siendo una de ellas la identidad de ingresos brutos menos deducciones igual al ingreso gravable o base gravable. Al manejar las otras dos ecuaciones, si bien es cierto que se hace uso de los árboles de los niveles de información, no necesariamente se respetan las ramas o arcos de los diagramas, es decir se puede operar con los índices que en forma a priori o por experiencia se determinen. Quizá podría llegarse a encontrar una tendencia hacia la estructura de los árboles, siempre y cuando al cuantificar los parámetros que reflejan la estructura de los ingresos y las deducciones, estableciendo relaciones fijas entre las variables explicativas, exista multicolinealidad.

Para los causantes a los que se les va a practicar una auditoría o una visita, se les debe enfocar a los rubros que no han cumplido con las especificaciones de calidad establecida en base a la información que el sistema posee.

Para determinar estos rubros se supondrá que la norma está dada por $\hat{\beta}_1 X_1$, donde $\hat{\beta}_1$ es el estimador del coeficiente de X_1 en la recta de regresión lineal y \bar{X}_1 es el promedio para la clase homogénea del índice variable o rubro 1.

Para saber si el rubro 1 del causante k está dentro de los límites normales de comportamiento de la clase, se estudia la diferencia $\hat{\beta}_1 X_1 - \beta_1 X_1^k$, donde X_1^k es el valor del índice para el causante k .

Este método permite conocer, no solamente, que tanto se desvía el índice de una empresa del índice de la clase, sino también la importancia que tiene en la explicación de la base gravable.

V.7.- Sistemas de Apoyo

El sistema de fiscalización se encuentra sustentado en otros dos sistemas, que le permiten contar con la infraestructura de información necesaria para poder cumplir con sus objetivos.

A continuación se hace una breve explicación de éstos dos sistemas de apoyo con la finalidad de contar con una visión más amplia de la estructura general del sistema integrado y no como desarrollo de los mencionados sistemas, tarea muy extensa que no es materia del presente trabajo.

I.- Sistema de Registro Fiscal.

Entre otras sus tareas básicas serán:

I.- Control de sanciones por:

Omisión de registro y fuentes de ingreso.

Extemporaneidad de registro y de avisos de cambio.

Registro múltiple.

2.- Localización de causantes omisos de pagos y declaraciones.

3.- Autorización de bajas, causantes organizaciones y personas físicas.

4.- Estimación de la cobertura del Registro Federal Fiscal.

Para llevar a cabo el punto I, se dispone de la información contenida en la base de datos (padrones), archivos de soporte y auxiliares; a nivel central para organizaciones y regional para personas físicas. Con esas fuentes de datos se obtiene información significativa de los causantes incumplidos o con anomalías. El incumplimiento o anomalía se filtra en forma mecanizada, de acuerdo a una tabla de sanciones que permite calificar y emitir la sanción automáticamente; los casos sancionables no contenidos en la tabla serán enviados a la Procuraduría Fiscal de la Federación, o a las Direcciones en las que se han delegado funciones para que califiquen y apliquen la sanción correspondiente, generando información que se retroalimentará al registro de control con el fin de mantener siempre actualizado el estado de cuenta con todo causante.

En el caso de causantes omisos de pagos y declaraciones no localizados, el sistema se auxiliará con información externa como la -

del I.M.S.S., I.S.S.S.T.L., I.N.F.O.N.A.V.I.T., etc. con el propósito de localizarlo mecanizadamente cruzando información. Si por este procedimiento no se localizara al causante, el sistema emitirá reportes con información suficiente para que los visitadores o inspectores -- hagan las investigaciones necesarias. En caso de que por ningún procedimiento se localice al causante se avisa al sistema de registro - para que lo mantenga en el archivo de no localizados hasta que se - determine lo que proceda.

Otro subproducto del cruce de información lo constituyen los - causantes que no se han registrado o no han dado de alta fuentes de ingresos mismos que también se detectarán por el grupo de visitadores o inspectores.

Las solicitudes de bajas recibidas en el sistema de registro y reportadas a fiscalización en el archivo de entrada respectivo, --- serán autorizadas para personas físicas, en el caso de defunción, -- con base en el documento legal; sin embargo, se podrá seguir juicio por adeudo si la sucesión hereda bienes mediante los cuales se pueda resarcir al fisco de acuerdo con la ley. En el caso de bajas de organizaciones, se hará una verificación exhaustiva de su situación fiscal dándose de baja cuando el causante no tenga adeudo alguno con el fisco.

La cobertura del Registro Fiscal se estimará por la comparación que se haga de la población de causantes registrados, con fuentes - externas de información: Censos, Infonavit, Inss, etc. y servirá -- para el diseño de encuestas por áreas geográficas para introducir a los causantes no registrados al control fiscal. Los resultados de -- estas encuestas se retroalimentarán al sistema, para reajustar sucesivamente la frontera del Universo de causantes y la cobertura del - registro.

II.- Sistema de recaudación.

Entre otras sus tareas serán:

Control de obligaciones y sanciones a causantes omisos o -- con errores en su declaración anual o pago provisional.

Revisión detallada de la información de la declaración y -- los anexos para verificar el crédito fiscal. Cruce de información -- entre causantes, retenidos y retenedores.

Emisión y Control de:

Liquidaciones.

Requerimientos.

Ratificación o rectificación de compensaciones y devoluciones.

Descripción del proceso.

En lo referente a los puntos de control y revisión, la detección primera de incumplimientos en el pago es realizada en el sistema de recaudación, mismo que emite una notificación al causante en donde se le comunica que haga su pago en un plazo determinado; en el caso de que no lo haga, el sistema de fiscalización y ejecución procede a requerir y liquidar los créditos pendientes, fijando un plazo máximo de tres días hábiles para después ser exigido mediante el proceso económico coactivo, pasando el control del cobro al proceso correspondiente.

Todo causante cuyos actos ameriten sanción por incumplimiento en sus pagos del impuesto, será turnado a la Procuraduría Fiscal de la Federación; en el caso de que ésta delegue funciones para la aplicación de alguna de las sanciones en forma automática, se emitirá la sanción por el sistema. En caso contrario, se recupera información para actualizar la cuenta corriente o registro de la sanción.

Las condonaciones de sanciones o reducciones al crédito fiscal así como la autorización de prórrogas, también serán capturados y registradas en la base de datos con el fin de actualizar la cuenta corriente y los plazos de pago.

Además, con la información de la declaración y sus anexos el sistema rectificará lo declarado, principalmente la base gravable -- verificará la correcta aplicación de la tarifa y determinará el impuesto.

Esta determinación tomará en cuenta el trato fiscal dado al causante: gravado, exento, subsidiado, etc. y los cambios que en este ocurren así como las declaraciones y pagos provisionales hechos durante el ejercicio y los saldos de ejercicios anteriores; además para causantes personas físicas se globalizarán todos los ingresos obtenidos en regiones diferentes.

Si la determinación del impuesto coincide con la del causante -- y el pago se efectuó en una sola vez, la información pasa a formar

parte del archivo histórico del ejercicio; si el causante opta por pagos diferidos se le carga en la base de datos del año fiscal siguiente para su control, si existe alguna diferencia en las determinaciones se procederá a notificarla al causante.

Si es en su contra, el sistema emite la liquidación correspondiente y se le requiere al causante el pago de la diferencia.

Si es a su favor, el causante puede optar porque esa cantidad se le compense a cuenta del pago del impuesto del o los ejercicios siguientes o que se le devuelva. Si opta por la devolución, se envía a la Tesorería de la Federación la información respectiva, para que ésta emita el cheque correspondiente. En caso de que el causante optara por una compensación la cantidad respectiva entrará como un saldo a su favor para el ejercicio siguiente.

Con la información de los anexos 2 y 3 de la declaración y el archivo de retenedores, se hacen cruces de información con el fin de detectar: causantes omisos de registro y fuentes de ingreso; causantes que han falseado información sobre ventas; y uso fraudulento de facturas.

Control del Proceso de Ejecución e Impugnación.

La importancia que reviste para el fisco el cobro compulsivo de los créditos fiscales no pagados y la inconformidad del causante --- contra actos de la autoridad, como medios de corrección al comportamiento de los causantes y al funcionamiento de la administración, -- determinó que se incluyera en el sistema de Control Fiscal, el control del procedimiento económico-coactivo, la impugnación y los procedimientos de controversia jurisdiccional.

En la operación se contempla la realización de las actividades siguientes:

Control de causantes en procedimiento económico-coactivo.

Control de casos de impugnación, juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación y otros órganos jurisdiccionales.

Al incorporar el procedimiento económico coactivo dentro del área del sistema, se acelera el desahogo de los trámites respectivos puesto que los causantes afectados han sido previamente identificados a nivel central si es organización, y a nivel regional si es persona física; la selección se hace en forma rutinaria y se complementa con un programa cuyo objetivo sea la eliminación del rezago.

Los resultados de los trámites del procedimiento económico --coactivo son captados por el sistema y registrados en la base de datos, para actualizar la cuenta corriente de los causantes con las sanciones o recargos a que haya lugar.

El proceso proporciona a los ejecutores información oportuna y relevante para que realice sus actividades eficazmente.

El sistema a través de una red de comunicación con las unidades administrativas, El Tribunal Fiscal y la Procuraduría, intercambia información para acelerar los trámites y controlar la secuencia de los procedimientos de inconformidad.

Proceso de Prueba de Consistencia y Confiabilidad Estadística de la Información Financiera y Económica y Selección de Causantes.

Este proceso soporta la parte medular de la fiscalización y su actividad se centra en el análisis y tratamiento de la información que los causantes proporcionan al fisco y la que se obtiene de la retroalimentación para detectar en forma masiva anomalías en el pago del crédito fiscal; refinar las medidas del control estadístico de la información y establecer programas de visitas y auditorías.

Las tareas básicas a realizar son:

Prueba de confiabilidad y consistencia estadística de la información financiera y económica.

Selección de causantes para auditarlos y visitarlos.

La confiabilidad y consistencia de la información se determina aplicando la metodología expuesta en la parte correspondiente de este trabajo, que incluye pruebas de hipótesis, aplicación de la función discriminante y estudios de comportamiento en el tiempo a nivel agregado o individual; para su realización, el sistema usará la información de la base de datos que entre otra, contiene la referente a los parámetros verdaderos, la de los archivos auxiliares históricos y los generados por las auditorías y visitas.

Para el Sistema de Fiscalización, todo causante es sospechoso de evasión, por eso el modelo de selección de causantes organizacionales o personas físicas opera de acuerdo a la evasión estimada para cada causante y a las instrucciones estipuladas en el programa de fiscalización expuestas anteriormente. En algunos casos la visita o audi --

toría se reforzará mediante una revisión completa de la documentación del causante.

Una de las propuestas importantes del sistema de fiscalización es la orientación de la auditoría o la visita, cuyo objetivo es proporcionar de antemano al auditor o visitador los conceptos a verificar ordenados en función de su alejamiento de las normas establecidas situación que guía al auditor, facilita su trabajo y abate el tiempo de la investigación y pesquisa sobre la falta que presenta el causante.

En cuanto se asignan las auditorías o visitas, la información significativa para el control se almacena en la base de datos; con la información generada por los auditores y visitadores se carga un archivo de información altamente confiable que se utiliza en los sistemas estadísticos e informativos, que entre otras cosas, sirve para refinar las medidas de las funciones de control; después este archivo pasa al acervo histórico.

Producto de las auditorías o visitas, es también una serie de anomalías que pueden o no ameritar sanciones, por lo cual una vez captadas en un medio de entrada se remiten a la Procuraduría u otras Direcciones siguiendo el proceso de control de obligaciones.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- Es necesario tener un conocimiento general acerca del problema - que representa el fenómeno tributario en México, desde sus fun - damentos legales (tanto doctrinarios como legislativos), para - poder estructurar adecuadamente el control fiscal de las obliga - ciones tributarias.
- 2.- Parte importante del control fiscal, son los grupos de auditoría que efectúan las labores de revisión de los contribuyentes. Para que dichos grupos tengan una eficiencia adecuada, deberán de -- integrarse apropiadamente para poder cumplir con sus fines de -- una manera óptima.
- 3.- Para que pueda operar eficazmente el sistema de control fiscal - es necesario que exista una infraestructura de tipo administra - tivo que permita conocer los pormenores de los contribuyentes -- para poder decidir las políticas que seguirán para controlar el - cumplimiento de las disposiciones fiscales y de esta manera apli - car la ley de acuerdo con lo dispuesto en la legislación res - - pectiva.
- 4.- El funcionamiento eficaz del sistema se encuentra ligado directa - mente, con la operación de un departamento de programación de -- auditorías que deberá de utilizar todo tipo de información inter - na y externa, que adecuadamente analizada y procesada, pueda -- servir de base para una superior programación, que permita aumen - tar la eficiencia en los resultados de los grupos revisores.
- 5.- De acuerdo con los programas de desconcentración administrativa - de la S.H.C.P. se han delegado facultades, entre otras las de - revisión, a las administraciones fiscales regionales, y de con - formidad a sus facultades son los tipos de causantes que deberán revisar y consecuentemente los procedimientos de revisión serán - distintos según sea el nivel de ingreso del contribuyente revi - sado. Una parte esencial de la estructura administrativa la --- constituyen los sistemas de cómputo electrónico, que nos permi - ten procesar información rápida y eficazmente,

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 6.- El empleo de técnicas matemático-estadísticas, para la selección de contribuyentes, basadas en su propia declaración de impuestos permitirá seleccionar a los que presenten índices de anomalías - que sean significativas, para planear su revisión.

El empleo de éstos métodos deberá tener prioridad dentro de la - planeación de la estrategia fiscal en el futuro.

Aunque el diseño de estos sistemas no es de la competencia del - C.F. es necesario que éste tenga una visión panorámica de los - mismos para poder comprender o mejor dicho entender que es un -- sistema técnico, integrado, aplicable a la fiscalización.

- 7.- Es oportuno hacer hincapié que la fiscalización es un conjunto de medidas o pasos, que el Edo. lleva a cabo, con el fin de recabar los fondos necesarios para su funcionamiento, por lo tanto fiscalización es un conjunto integral que se apoya en un sistema de - registro fiscal que le permita al fisco el conocimiento y control de los sujetos pasivos de la relación tributaria y un sistema de recaudación que tiene como meta el efectuar el cobro oportuno de los créditos fiscales.

Si los sistemas de apoyo no funcionan armónicamente con el de -- revisión no será factible efectuar una fiscalización integral -- porque las deficiencias en los sistemas de apoyo van a incidir - negativamente en la revisión de causantes, lo que a su vez ori - ginará una recaudación deficiente, es decir no se podrá lograr - la fiscalización en su concepto más amplio.

Mencionado lo anterior se concluye que la fiscalización es un -- todo y que cada una de sus partes son interdependientes por lo - que en la medida que funcionen eficientemente y en conjunto el - problema de la evasión fiscal en México, se reducirá substancial mente, y su repercusión final sería que la carga impositiva --- fuera más justa, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución. Es pertinente mencionar que actualmente la infraestructura admi - nistrativa en México no permite operar un sistema integral para - la fiscalización, dada su magnitud y complejidad, por lo que las consideraciones hechas en este trabajo podrían llevarse a cabo a largo plazo, no obstante es necesario crear conciencia de la mag

nitud del problema y de sus posibles soluciones.

(3)

A P E N D I C E

Debido al tiempo transcurrido desde la terminación del presente trabajo de Seminario y la presentación del examen oral para titulación, por instrucciones de la C.L.A. MARTHA BARONA PERA, Jefa del Departamento de Exámenes Profesionales de la FACULTAD DE CONTADURIA DE LA U.N.A.M. fue necesario actualizar aquellos rubros de este trabajo que no sean vigentes en que el presente momento; para adecuar a la realidad presente una posible solución al problema de la desigualdad tributaria.

Opte por efectuar las adecuaciones pertinentes por medio del presente apéndice, porque son mínimas y de ninguna manera afectan la esencia del presente trabajo, puesto que al mismo se plantea dentro de un marco teórico que no pretende ser el único o el mejor, sino una de varias opciones.

En primer término se habla en la introducción y en la página 12 que el Estado percibe ingresos por medio de:

- a).- Ingresos
- b).- Derechos
- c).- Productos y
- d).- Aprovechamientos.

Actualmente el Código Fiscal de la Federación establece los siguientes:

- 1.- Contribuciones
- 2.- Ingresos.

Las contribuciones se clasifican en:

- a).- Impuestos
- b).- Aportaciones de Seguridad Social
- c).- Contribuciones de mejoras y
- d).- Derechos.

Los ingresos se clasifican en:

- a).- Aprovechamientos
- b).- Recargos y
- c).- Productos.

En el índice y en las páginas 17 y 18 en el renglón relativo a las Auditorías, se establecen montos de Ingresos brutos para la programación de auditorías, mismos que se deben de ajustar a los índices inflacionarios, por lo mismo no se sugieren cifras, porque aún es incierto el Panorama Económico del País.

En las páginas 30, 32 y 33 se mencionan renglones de la carátula de la Declaración Anual del I.S.R. y del anexo respectivo vigentes en el momento de elaboración del presente trabajo de Seminario, que actualmente han desaparecido y no se indican los números actuales por la gran cantidad de modificaciones que han sufrido las declaraciones anuales, mismas que aún no concluyen y por lo mismo pueden ser causa de subsecuentes modificaciones en tanto que no se definan las políticas tributarias, que han carecido de consistencia en los últimos años.

Considero que con las observaciones mencionadas en los párrafos anteriores el tema tratado es vigente.

AGRADECIMIENTO:

Al Sr. Profesor, Abogado y Contador Público ARTURO HUNPHREY SALINAS por haber revisado y autorizado la vigencia del presente trabajo de Seminario.

B I B L I O G R A F I A

FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS: ERNESTO FLORES ZAVALA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO