



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO Y LA POLITICA DE FISCALIZACION CON ENTIDADES FEDERATIVAS

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESP. EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

OSCAR MEJIA CABAÑAS

28828!





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.

INDICE

	página
PROEMIO	1
APARTADO I SUSTENTO TEORICO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA	3
APARTADO II LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO Y LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	10
APARTADO III LA PROGRAMACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	22
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFIA	51

PROEMIO

México, se ha caracterizado históricamente por ser un país centralizado. Desde la fundación de México- Tenochtitlan hasta nuestro días las decisiones políticas se han llevado a cabo desde el centro. Sin embargo el desarrollo de éste, ha exigido que se dé inicio a una serie de cambios, donde la participación de las entidades federativas sea cada más importante y creciente para lograr un verdadero desarrollo equilibrado. En este ámbito la fiscalización retoma los principios del federalismo, a través de un proceso de descentralización para hacer de la recaudación de los impuestos un sistema más equilibrado, donde la participación de los municipios, entidades federativas y federación tienda a llevarse de manera coordinada.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia encargada de las finanzas públicas del país, ha llevado a cabo un proceso de coordinación con las entidades federativas, con el objeto de hacer más eficiente y eficaz la recaudación tributaria. Dicho proceso se ha llevado a cabo en diferentes fases, en primer término a través del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización con Entidades Federativas, el convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y posteriormente a través del Sistema de Administración Tributaria.

La puesta en marcha del Sistema de Administración Tributaria, tiene entre sus responsabilidades la coordinación fiscal de la federación con las entidades federativas y los municipios, a través de la elaboración de convenios y la programación de auditorías fiscales dirigidas a los diversos contribuyentes. Esto ha traído como resultado un sistema, que si bien todavía falta perfeccionarlo, ha dado los resultados esperados en sus objetivos.

Para fines de presentación, la presente tesina se divide en tres apartados.

En el primero se estudia y analiza el sustento teórico de la Administración Tributaria, entendiendo por esta la administración de los recursos financieros, a través de la recaudación de impuestos, para la satisfacción de las necesidades sociales. En dicho apartado se analizan los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Finanzas Públicas, Administración Tributaria, gasto público ingresos públicos Reforma del Estado y Administración Tributaria, con el objeto de ubicarnos en la importancia que tiene para cualquier país las finanzas públicas y dentro de estos sus ingresos a través de la recaudación de los impuestos.

En el segundo apartado se analiza la importancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Dependencia encargada de establecer las directrices que sobre la administración tributaria, así como los diferentes mecanismos de coordinación fiscal que ha llevado a cabo dicha dependencia con las entidades federativas para llevar a cabo un sistema de fiscalización eficiente y eficaz que redunde en un beneficio tanto para estas últimas como para la federación.

Se estudia en este apartado, los antecedentes del Sistema de coordinación fiscal entidades federativas –federación, como es el Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización para Entidades Federativas puesto en marcha en 1990, donde a través de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal se logra dar un paso de suma importancia para llevar a cabo un sistema de recaudación fiscal de manera coordinada entre Estados y Federación.

En este apartado se analiza la actual estructura y funciones del Sistema de Administración Tributaria.

En el tercer apartado se analizan los programas operativos de coordinación fiscal establecidos en el Sistema de Administración Tributaria, con el objeto de conocer la importancia de la programación que se lleva a cabo con las entidades federativas para evitar la evasión fiscal y los actos de corrupción. Desde nuestro punto de vista la programación de las auditorías fiscales ha sido el éxito del Sistema de Administración Tributaria.

Por último se dan las conclusiones de la investigación.

APARTADO I. SUSTENTO TEORICO DE LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Para estudiar y comprender la importancia de la Administración Tributaria y todo el proceso de coordinación que está llevando a cabo entre las entidades federativas y la federación, es importante conocer el sustento teórico en que se desarrolla la Administración Pública en México, con el objeto de conocer una de las estructuras públicas más complejas como es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de llevar a cabo esta importante función a través del Servicio de Administración Tributaria. Por lo tanto es imprescindible analizar los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública y Administración Tributaria.

El Estado

En primer término es fundamental conocer el concepto de Estado; para diversos autores el Estado es una organización política localizada en un tiempo y espacio determinado, que tiene como características las siguientes; la solidaridad del grupo social que lo sustenta; solidaridad definida por los vínculos nacionales gestado en un territorio limitado; la Soberanía Nacional, instituida de acuerdo con sus problemas específicos y sobre la base del consentimiento libremente expresado; un cuerpo con sus problemas específicos y sobre la base del consentimiento libremente expresado; un cuerpo jurídico que consagra como valores fundamentales los derechos individuales, la representación política de los miembros de un gobierno de poderes divididos. El Estado es entonces la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen fines mediante actividades. ¹

Max Weber concibe al Estado como un orden jurídico y administrativo invariable en virtud de disposiciones fundamentales al cual se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad sino para todo el obrar que se realice en un territorio dominado, concepto en el que se incluyen diversos elementos, poder monopolizado, orden jurídico y administrativo, disposiciones fundamentales y cuerpo de funcionarios consagrados a su cumplimiento. ²

¹ Al respecto existen una infinidad de definiciones sobre el concepto de Estado, donde sobresalen : la Sociológica, la Jurídica, la Política y la Económica.

² Max Weber, Economía y Sociedad, México, F.C.E., 1986. P. 45

El Gobierno

El Gobierno es la forma en que se constituye el poder del Estado para ser capaz de establecer e imponer a través de órganos de autoridad, las normas reguladoras del orden político, social y económico en un territorio determinado: "... es un cuerpo intermediario establecido entre súbditos y el soberano, para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil como política... los depositarios de Poder Ejecutivo no son los dueños del pueblo, sino sus funcionarios".³

Para Ricardo Uvalle, la función del Gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad. En este caso, gobernar alude a la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad.⁴

La Administración Pública

La acción del Gobierno se da a través de la Administración Pública, la cual es definida como el conjunto de actividades administrativas para cumplir los fines del Estado a través un conjunto de organismos que cumplen funciones e instrumentan de forma ordenada y sistemática, políticas, normas, técnicas, y procedimientos, a través de los cuales se generan bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del Gobierno; por lo tanto la Administración Pública es "...el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública; la voluntad de un Gobierno tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Es pública que comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización dirección y control."⁵

Para C.J.F. Bonnin, la Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el Gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación; pasiva como voluntad determinante, que es la Ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.⁶

³ Vernon, Bognador. Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Madrid, Editorial Alianza. 1975 P.337

⁴ Ricardo Uvalle Berrones, El Gobierno en Acción, México, FCE. 1992, P. 43

⁵ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Diccionario de Política y Administración Pública, México, CNCPAP, 1985, p. 32

⁶ Bonnin, C.J.F., "Los Principios de la Administración Pública" en Revista de Administración Pública, Edición Especial en memoria del maestro Gabino Fraga. 1982. pp. 81-82.

En suma, la Administración Tributaria tiene su base teórica en estos tres conceptos. Es importante para fines de la investigación analizar los conceptos en los cuales se sustenta la Administración Tributaria.

Administración Tributaria y Finanzas Públicas.

Los objetivos que persigue el Estado a través de las Finanzas Públicas son el disponer de más y mejor infraestructura económica y social, así como de una más completa atención a las demandas de los grupos sociales de menores ingresos.

Se concibe a las Finanzas Públicas como la disciplina que trata sobre la identificación y evaluación de los efectos de las políticas financieras del Gobierno, comprende el análisis del impacto de los impuestos y del gasto público en la situación económica de los individuos y de las instituciones, así como en la economía en su conjunto.⁷

En el sector público, la función financiera comprende el manejo de los ingresos, los gastos y las posibilidades de endeudamiento; a nivel nacional comprende apoyo al comercio exterior y la política monetaria.

Las Finanzas Públicas, en términos generales se dividen en dos ramas fundamentales: los ingresos y los egresos.

Antes de pasar al tema de los ingresos, especialmente al rubro de la fiscalización, que es el tema de la presente investigación, se realizará una revisión muy general de los egresos del Sector Público, debido a que existe una relación muy estrecha entre la obtención de ingresos y el ejercicio programático presupuestal.

La Política Fiscal

Es la utilización coordinada consciente y deliberada de los poderes fiscales del Gobierno para afectar el funcionamiento del sistema económico, a efecto de lograr un objetivo social; los objetivos de la Política Fiscal son: pleno empleo, estabilidad económica general, crecimiento económico sostenido y mejor distribución del ingreso.

El Gasto Público

Es el medio a través del cual los egresos del Sector Público reciben una coordinada distribución, planificación y orientación.

El nivel del Gasto Público debe guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el Sector Público.

⁷ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Op. Cit. P. 78

El Egreso Público debe tener una orientación prioritaria hacia el desarrollo social y la inversión en sectores estratégicos; además de ello debe caracterizarse por una permanente austeridad y racionalización en su aplicación.

Los Gastos Públicos se dividen en dos categorías: de consumo y de inversión. Los primeros no incrementan la producción; además de ellos debe caracterizarse por una permanente austeridad y racionalización en su aplicación.

En la práctica no siempre es fácil hacer una distribución entre estos dos grupos de egresos. Por ejemplo, los sueldos de los Servidores Públicos son gasto de consumo; los aplicados a empresas productivas son de inversión; pero, si mencionamos la adquisición de bienes de consumo duradero, o los costos de la educación, salud, etc., resulta una polémica, ya que para unos son gastos de consumo y para otros son erogaciones de inversión.

La inversión tiene a elevar la producción, y para mantener un determinado nivel de producción, será necesario una inversión acorde con el desarrollo económico del País.

Es necesario que exista un equilibrio entre los gastos de consumo y los de inversión.

En México la Inversión Pública preferentemente ha sido financiada a través de empréstitos, ya que los ingresos que se obtienen vía impuestos no son presupuestados para efectuar inversiones. En los últimos años se ha desarrollado bajo las siguientes orientaciones:

Que respondan a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Deben realizarse obras básicas que incrementen la actividad económica.

Se debe dar preferencia a las inversiones de rápida recuperación.

Dar preferencia a productos nacionales sobre los importados.

Procurar que la inversión beneficie al mayor número posible de personas y dar preferencia a la utilización de mano de obra.

Intervenir en actividades que no interfieran o compita con la actividad privada.

Ingresos Públicos

A continuación se mencionaran en forma breve las actividades económicas que integran la parte de los Ingresos Públicos:

Ingresos Públicos.- Vienen a ser todas las cobranzas e ingresos que recibe el Gobierno de un Estado, con el propósito de solventar las erogaciones necesarias para cumplir con sus funciones.⁸

En el caso de México, el Código Fiscal de la Federación en su Artículo No. 2, divide los ingresos en: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamiento, y atendiendo a su periodicidad, ordinarios y extraordinarios.⁹

Son ingresos ordinarios, los que de acuerdo con los lineamientos fiscales, son recaudados en forma sistemática y en un lapso que en su mayoría no excede a un año.

⁸ Benjamín Retchkiman, Aspectos estructurales de la **Economía Pública, México, UNAM. 1987, p. 56.**

⁹ Código Fiscal de la Federación. México, 1994.

Los ingresos extraordinarios, son los provenientes de situaciones de emergencia, tales como guerra, desastres, etc., para lo cual se instituyen gravámenes extraordinarios, cuya vigencia termina cuando desaparecen las causas que justificaron su establecimiento.

Teóricamente se efectúa en forma adecuada una clasificación de los gravámenes; en la práctica, el sujeto que paga por obtener un ingreso o por un servicio no difiere si es un impuesto o un derecho, el sabe que tiene que pagar, que esto constituye una carga fiscal que disminuye su capacidad adquisitiva.

Deuda Pública.- Son las obligaciones financieras de un Estado, originadas por el préstamo público. Se trata de un convenio entre el Gobierno como solicitante de un crédito y los poseedores del capital o prestamistas.¹⁰

Si una deuda es costeada por fuentes internas, ocurre, en términos generales, una redistribución del ingreso del País. Será benéfica si el mayor porcentaje de los valores emitidos queda en manos de la población. Cuando el financiamiento es de una fuente externa, lleva implícita una presión adicional sobre la balanza de pagos del país respectivo.

Esto es el problema de todos los países en desarrollo, ya que su escasez de recursos financieros les obliga a contratar empréstitos del exterior para continuar sus programas de crecimiento económico.

La deuda pública tiene un significado diferente según el grado de adelanto alcanzado por las naciones: en los países industrializados sirve para mantener y compensar el nivel de actividad; en los países en proceso de expansión, sirve de complemento al financiamiento del desarrollo económico.

Política Fiscal en la Hacienda Pública. Es otro instrumento de gobierno y tiene un significado distinto según la clase de sociedad de que se trata. En un País totalmente desarrollado, la política fiscal se establece para que la tributación interfiera en el menor grado posible sobre la inversión privada; ofrece incentivos que permiten absorber ahorros de la comunidad y canalizarlos hacia inversiones productivas. Con la política de gasto se intenta reducir o compensar las fluctuaciones observadas en el volumen de dinero; la política impositiva orienta y define la inversión que hacen estos países en el extranjero, por medio de un trato positivo preferencial.

En suma los anteriores conceptos, nos sirven como marco de referencia, para el estudio de la nueva coordinación que en el aspecto fiscal se está llevando a cabo en nuestro País.

Reforma del Estado y Administración Tributaria

El actual proceso de Reforma del Estado, exige cambios en la estructura administrativa de los diversos países ¹¹. El ámbito de la Administración Tributaria no es ajena a tal fenómeno, por lo tanto es necesario ubicar el significado de la reforma del Estado para analizar el redimensionamiento del sector público, en este caso la descentralización fiscal a través de los convenios de colaboración en materia fiscal que se están llevando entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas para una mayor y eficiente recaudación fiscal.

¹⁰ Benjamín Retchkiman, Op. Cit. P. 89

¹¹ Vease: Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos Derroteros de la vida estatal, México, IAPEM, 1994.

Como es sabido el Estado moderno , nace como un Estado liberal, el cual tiene sus antecedentes en el feudalismo y de manera inmediata en el absolutismo. Rompiendo los viejos esquemas seculares, el liberalismo da al capitalismo las bases para su posterior desarrollo, el cual durante todo el siglo XIX logra mantener su hegemonía a nivel mundial.

Sin embargo las contradicciones inherentes del mismo sistema, hace que este no logre mantener la armonía del sistema, siendo en la década de los veinte del presente siglo donde el liberalismo manifiesta de manera abierta sus contradicciones y por ende busca en el Estado los mecanismos que logren mantener su supervivencia.

Es a través de los escritos de Keynes, donde se dan las pautas para que el Estado intervenga en el proceso económico, ya sea a través de las Empresas Públicas, como regulador del proceso económico o interviniendo en obras de carácter social y de infraestructura.

Sin embargo a partir de la década de los treinta el Estado interventor comienza a tener una serie de contradicciones que lo imposibilitan de ser garante de la reproducción del sistema capitalista, la intervención del sector público en la economía tuvo un papel positivo, especialmente en el establecimiento de ciertas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertía por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas. Por otra parte, dicha intervención adoleció con frecuencia de diversos defectos, tanto en el área de producción de bienes y servicios-proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior- en la de incentivos y regulaciones-excesos de protección, orientación de las empresas transnacionales al mercado local en el desarrollo social, el que favoreció de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó escasamente a los pobres y en la propia Administración Pública, frecuentemente caracterizada por su ineficiencia, burocratismo y sobre empleo.¹²

Ante la ineficiencia del Estado para dar respuesta a las necesidades de la Sociedad Civil, a partir de la década de los setenta comienza a nivel mundial una reestructuración y cambios de manera profunda en el sistema económico y político a nivel mundial, que de una u otra manera ha influido en la relación del Estado y la Sociedad Civil, tal fenómeno se le conoce como la Reforma del Estado, tal reforma tiene sus repercusiones en el ámbito político, económico y social.

El sector público es también un actor de importancia en el proceso de transformación productiva. En primer lugar, mediante la manutención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscales. En segundo lugar, a través de incentivos y regulaciones, para hacerlo más transparente y acercar las condiciones económicas a niveles de mayor competencia y productividad. En tercer lugar, mediante políticas sectoriales; pocas selectivas y orientadas a crear o apoyar ventajas comparativas dinámicas. Y en cuarto lugar, mediante la participación pública directa en casos específicos.

Lo anterior en acciones que realiza la Administración Pública federal para lograr una mayor eficiencia en la operación de los órganos gubernamentales y que hace necesario un replanteamiento continuo de la acción gubernamental para atender de manera más eficiente, oportuna y con calidad, las diversas necesidades de la población, buscando alcanzar los siguientes objetivos:

¹² Vease: René Villarreal, La Contrarrevolución Monetarista, Océano, 1984.

Transformar a la administración pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin dejar de lado el ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Fortalecer la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, fortaleciendo con ello el pacto federal.

Fortalecer el federalismo y la autonomía de gestión de los Órganos Desconcentrados y Entidades Coordinadas, simplificando trámites en el ejercicio presupuestario y delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

APARTADO II. LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA EN MEXICO Y LA COORDINACION FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para el estudio de la Política de Fiscalización en México, a través de la coordinación con las Entidades Federativas, es importante situar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de la Administración Pública Mexicana, así como el sustento jurídico en que se desarrolla tanto el sector público en su conjunto, como dicha Secretaría.

En primer término es importante analizar el significado de la descentralización, ya que en gran medida, la coordinación con entidades federativas para la fiscalización responde a las necesidades de la Reforma del Estado, en este aspecto ha llevar a cabo una verdadera descentralización de la vida nacional, consideramos que a través de estos mecanismos realmente es propicio este proceso.¹³

Para estudiar el fenómeno de la descentralización es importante analizar la desconcentración.

La desconcentración se refiere a la distribución o delegación de facultades de la organización central entre los diferentes niveles de los órganos administrativos, es decir, de los superiores a los inferiores. Este proceso tiene un fundamento jurídico-administrativo a través del cual se transfieren competencias y responsabilidades que permiten a un órgano subordinado tomar decisiones oportunas en beneficio de los administrados.¹⁴

En este sentido los órganos desconcentrados no cuentan con personalidad jurídica propia ni autonomía orgánica, lo cual implica que existe siempre un nexo entre el órgano central y los secundarios.

La descentralización está vinculada a los procesos de distribución del ejercicio del poder. La estructura federal del Estado Mexicano es la expresión de este concepto, ya que existen tres niveles de gobierno, donde según la Constitución tienen autonomía propia. También existen organismos públicos descentralizados con autonomía propia, tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En México las bases legales de la Administración Pública se encuentran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las formas que adopta el Estado para gobernar, y crean los órganos a través de los cuales el Gobierno ejerce sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de las Dependencias y Entidades que lo conforman.¹⁵

Según lo establecido en el Artículo 40 Constitucional la forma de gobierno que adopta el Estado Mexicano es la de un sistema Republicano, representativo, democrático y federal, compuesto de Estados libres y soberanos.

Conforme a los Artículos 39, 40, 41 y 49 Constitucionales, todo poder público surge del pueblo porque es titular de la soberanía. El pueblo, según se estipula en el Artículo 41, ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los Estados en cada uno de ellos; ambos

¹³ Francisco Gil, Díaz "Problemas de Tributación que subsisten a la Reforma". Ed. Revista de Ejecutivos de Finanzas, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., septiembre 1980. P. 30-43

¹⁴ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Op. Cit. P. 52

¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1995.

están unidos en una Federación establecida según los principios Constitucionales. El poder de la Federación se divide para su ejercicio según el Artículo 49 en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El depositario supremo del poder de la Unión (Artículo 80) es un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El poder Ejecutivo materializa su acción a través de la Administración Pública que es la intermediaria de las acciones del Gobierno con la Sociedad.

Para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y de gestión política, el Presidente de la República dispone de un grupo de órganos auxiliares que forman lo que se conoce como Presidencia de la República esta formada por oficinas que corresponden a la esfera de asesoría y apoyo técnico personales del Presidente, tienen su fundamento en la Ley Orgánica y su número y nomenclatura son determinadas por el Presidente en turno.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales (Artículo 90).¹⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Administración Pública centralizada está formada por:

La Presidencia de la República
Las Secretarías de Estado
Los Departamentos Administrativos y
La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por su parte, la Administración Pública Paraestatal se integra por:

Organismos Descentralizados
Empresas de Participación Estatal
Instituciones Nacionales de Crédito
Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito
Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y
Fideicomisos

Para el despacho de los asuntos de su competencia, los órganos que integran a la Administración Pública centralizada expedirán los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento y establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que les sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal. Respecto a la Administración Pública Paraestatal, el cumplimiento de los asuntos de su competencia estará en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales que en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Para realizar las estrategias contenidas en el Plan, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, llevó a cabo una reestructuración organizacional que modificó su Reglamento Interior, publicado el 30 de octubre de 1990, que le permitió a la entonces Dirección General de Auditoría Fiscal Federal hoy Administración General de Auditoría Fiscal Federal, mejorar substancialmente sus métodos y

¹⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 1998.

procedimientos de operación, a fin de reorientar sus funciones hacia una fiscalización integral a fin de tener una cobertura de acción más amplia y efectiva, con el propósito de dar respuesta satisfactoria a los objetivos señalados por la política económica del Ejecutivo Federal.

El compromiso adquirido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de entonces, involucra la realización de tareas que representan la optimización integral de la Administración Tributaria y para efectos de la función fiscalizadora, el esfuerzo que realizan las autoridades encargadas de su ejercicio, esta dirigido al desarrollo y consolidación de esta tarea, teniendo como principal objetivo alcanzar altos niveles de eficiencia y eficacia tendientes a logros más elevados.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ejercicio de las siguientes funciones en materia fiscal:

Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamento del Distrito Federal y las Entidades Paraestatales, considerando las necesidades del Gasto Público Federal, la utilización razonable del Crédito Público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las Dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría.

Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Representar el interés de la Federación en controversias Fiscales.

En suma la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, tiene la responsabilidad histórica de auspiciar el desarrollo o el fracaso económico del país.

2.1 ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN COORDINADA EN MÉXICO

Los antecedentes inmediatos de la coordinación fiscal en México, tiene sus bases en la Dirección General de Auditoría Fiscal, la cual tuvo como objetivo el combatir con mayor eficacia la evasión fiscal y por ende incrementar la recaudación, lo que se reflejó en una actualización oportuna de padrones de contribuyentes y coadyuvó a instituir un esquema de actualización uniforme, mediante una normatividad eficiente que contempló directrices precisas para la aplicación de programas y procedimientos de revisión.

En función de lo anterior, la fiscalización coordinada se desarrolló en el marco del Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización para Entidades Federativas, estableciendo estrategias que indujeron a una optimización de resultados, a través de la correcta y eficaz aplicación de los diferentes métodos de revisión.

Desde hace algunos años la SHCP en coordinación con las entidades federativas se han integrado en un importante esfuerzo por combatir la evasión y elusión fiscales, mejorar el nivel de cumplimiento voluntario e incrementar la recaudación de contribuciones.

Una muestra de ello son los convenios de colaboración administrativa que en esta materia se ha venido celebrando, algunos de los cuales datan desde el año de 1973 y que en el transcurso del tiempo han tenido que ser modificados, a efecto de cumplir a los nuevos requerimientos que plantean las circunstancias de cada momento.

Dentro de este propio ámbito son de mencionarse los distintos programas implementados en la materia, los cuales han jugado un importante papel en direccionamiento y control de las acciones que año con año llevan a cabo ambos niveles de gobierno, lo que a su vez ha contribuido a sistematizar los esfuerzos , en demérito de esquemas anteriores que dependían de las circunstancias y no de una planeación formalizada como ocurre en la actualidad.

Como parte de tales programas podemos enumerar los siguientes:

Fiscalización Permanente

Cruzada Nacional para Combatir la Evasión y Elusión Fiscales

Programa de modernización de la Fiscalización, y desde luego

El Programa Nacional de Fiscalización (Programas de Auditorías Coordinadas con entidades federativas.)

Dentro de ellos, es de destacar el penúltimo señalado, por ser a partir de éste en el que se manifiestan de manera más concreta las acciones en materia de programación y selección.

En atención a los propósitos prioritarios en materia de política económica fijados por el Ejecutivo Federal, como son la justicia y equidad en la distribución de la carga fiscal, así como la participación creciente de la sociedad en el financiamiento del Gasto Público a través de la incorporación de un número cada vez mayor de contribuyentes de los diversos sectores económicos, la filosofía de la fiscalización considera como fundamental la elevación de la calidad del acto fiscalizador.

Lo anterior puede realizarse mejorando los procesos de planeación, normatividad, programación, ejecución, control y evaluación de las atribuciones que con base en el marco legal vigente, correspondiente a la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal.

Se considero que en la medida en que la ejecución de los actos de fiscalización se ubicaron en un marco claro y preciso basado en la legislación vigente, es posible inspirar mayor confianza entre los contribuyentes, otorgándoles un trato esmerado y respetuoso y en los objetivos generales de esta estrategia fueron:

Lograr una presencia fiscal permanente, sistemática y efectiva en los distintos sectores que conforman el entorno económico nacional y obtener un mayor nivel de recaudación.

Crear conciencia social sobre la necesidad del cumplimiento correcto y oportuno de obligaciones tributarias, así como lograr que el conjunto de acciones fiscales se apeguen estrictamente a derecho y a la normatividad vigente.

Ampiar la base de contribuyentes de los distintos sectores económicos.

Establecer una mayor y mejor coordinación de las entidades federativas en la ejecución del programa de fiscalización.

Lograr la especialización de la fiscalización por los sectores, subsectores, ramas y actividades económicas preponderantes.

En la consecución de los objetivos generales, se hace indispensable el fortalecimiento de la normatividad de los sistemas de información y de las técnicas de auditoría. Para tal efecto se previeron los siguientes objetivos particulares:

Diversificar los controles de fiscalización y ampliar las fuentes de información a través del registro sistematizado de declaraciones de pago, de declaraciones informativas de captación de información fiscal y de operaciones de comercio exterior.

Crear programas de fiscalización a través del aprovechamiento de la información del universo de contribuyentes, considerando la información de Dependencias, Entidades y Organismos del sector público relativos a información de carácter fiscal de sus principales clientes y proveedores de bienes y servicios.

Permanente capacitación y adiestramiento del personal fiscalizador, a fin de elevar el nivel de conocimiento y experiencia en la práctica de los actos de revisión.

Actualizar y emitir la normatividad aplicable en materia de revisiones fiscales, en función de las reformas legales y de los precedentes que existen en los tribunales fiscales federales para su interpretación y aplicación correcta.

Apoyar a las Administraciones Fiscales Federales y entidades Federativas en la integración de elementos para la formulación del perjuicio fiscal, evaluando expedientes de auditoría para determinar en su caso, la existencia de elementos para traficar el delito de Defraudación Fiscal. Determinar los casos específicos en los que los contribuyentes hayan incurrido en delitos de evasión fiscal.

Para cumplir con los objetivos particulares enunciados, se diseñaron los siguientes lineamientos estratégicos:

En la coordinación de acciones, se contempla al sector como normativo, al regional supervisor y local como operativo.

Los mecanismos establecidos entre el nivel central y el regional constituido por las coordinaciones de Administración Fiscal, tendrá por objetivo la coordinación y evaluación conjunta de programas de fiscalización.

La relación con el nivel local representado por las Administraciones Fiscales Federales, tendrán como propósito normal, orientar y apoyar el desarrollo de dichos programas.

Particularmente en el caso de la formulación y ejecución de proyectos y programas fiscales, se pretende liberar desde el nivel central hacia el regional y operativo, programas debidamente estudiados y evaluados en cuanto a su impacto fiscal esperado.

Diseño y desarrollo de programas de fiscalización desde los niveles desconcentrados, con base en el conocimiento concreto de las zonas y regiones bajo su jurisdicción, a fin de fomentar la iniciativa y capacidad creativa de las áreas desconcentradas, destacando la necesidad de su participación activa en los procesos de planeación y programación con objetivos, metas y criterios homogéneos.

La coordinación con las Entidades Federativas en materia de fiscalización, constituyeron las bases que permitieron:

Lograr un mayor y mejor conocimiento del padrón de contribuyentes.

Tomar decisiones conjuntas en actos de fiscalización que permitan incrementar el número de revisiones.

Unificar criterios y observar la normatividad en la ejecución de auditorías.

Proyectar una mejor imagen ante el contribuyente, así como aumentar el grado de eficiencia en los resultados.

Las líneas de acción mencionadas permiten profundizar y mejorar el impacto fiscalizador que ejercen las autoridades estatales con base en los convenios celebrados con la Federación.

Así mismo, logró continuar con la erradicación de desviaciones, tales como las disminuciones substanciales en multas y recargos determinados por autoridades estatales, así como recaudaciones no apegadas a derecho en materia fiscal.

La política de Coordinación Fiscal recibió un decidido impulso en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, a fin de fortalecer el sistema impositivo federal, estatal y municipal. El Plan Nacional establece que debe fortalecerse la recaudación de impuestos estatales y municipales, en la medida en que una inadecuada administración ha propiciado la pérdida de fuentes sanas de financiamiento del gasto de los respectivos niveles de Gobierno.¹⁷

La política de Recaudación Fiscal, favoreció la colaboración con los gobiernos locales para que consoliden su hacienda, mediante la concertación buscando siempre la compatibilidad de aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia en el uso de los recursos.

El Plan Nacional señala también que ... se estimularán la colaboración entre las entidades federativas con el objeto de establecer mecanismos que promuevan la modernización y simplificación de las administraciones tributarias.

Después de analizar los avances logrados en materia de Recaudación Fiscal a partir de 1990, se hizo necesario llevar a cabo una revisión de los avances y retrocesos, por lo cual se hizo evidente la necesidad de la instrumentación de un nuevo Convenio, en el que además de continuar con las facultades delegadas a los Estados, éstas se amplíen, y que también permita instrumentar y darle aplicación el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el que se establece que debe mejorar la colaboración administrativa entre la Federación y los Gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de Gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los Gobiernos Locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.¹⁸

La concertación de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la Federación y cada uno de los Estados, en el que incluyan nuevas facultades y responsabilidades, como son las correspondientes a la realización de actos de comprobación en materia del Impuesto al Valor Agregado sin la presencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permite obtener las siguientes ventajas:

Los Estados podrán realizar actos de comprobación del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Activo, simultáneamente con la revisión al Impuesto al Valor Agregado, con las excepciones que el propio convenio se establecen.

Son delegadas a los estados facultades en materia del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tratándose de contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el Impuesto Sobre la Renta, en los mismo términos que se establecen para el Impuesto al Valor Agregado.

¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

¹⁸ Plan de Desarrollo 1995-2000.

Como consecuencia de dicha delegación en materia de los Impuestos al Valor Agregado, sobre la Renta, al Activo y Especial sobre Producción y Servicios, los estados llevarán a cabo todos los actos de determinación del Impuesto omitido y sus accesorios, incluso a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía del interés fiscal y asimismo, resolverán sobre los recursos administrativos, en los términos del Código Fiscal de la Federación cuando estos se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por los Estados.

Tratándose de la intervención de juicio, los Estados asumirán la defensa de las resoluciones que el Gobierno Federal haya emitido en el ejercicio de sus funciones, independientemente de la intervención que a la Secretaría corresponda.

Los Estados se obligan a cumplir las metas fijadas en el convenio en materia de verificación del padrón de contribuyentes y en caso contrario le serán aplicables los descuentos correspondientes, cuyas cantidades una vez descontadas de sus participaciones o incentivos, serán distribuidas al resto de las Entidades que hayan cumplido con sus metas, de conformidad con la fórmula establecida basada en excedentes de contribuyentes verificados.

La modificación del convenio de colaboración en Materia Fiscal Federal durante 1996, trae como resultado un avance en el proceso de descentralización en nuestro País. La ampliación de atribuciones tanto a los Estados como a los Municipios es una prueba de ello. En comparación con el convenio de colaboración de 1990 hay un avance sustancial en Materia de Recaudación de los Estados y Municipios, es decir existe una mayor asignación de responsabilidades a estos niveles de gobierno.

Convenios de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales se llevaron a cabo a partir de 1990 y El Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización para Entidades Federativas, que también se inicia en el mismo año.

La Coordinación en Materia Fiscal Federal se ha llevado a cabo de manera permanente entre la Federación y los Estados, la cual es impulsada a través de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscritos por estos dos niveles de gobierno, que norman la participación de las autoridades fiscales encargadas de ejecutar y cumplir las políticas, objetivos y metas establecidos en programas de modernización, desarrollo y consolidación de la fiscalización.

En este documento se contempla la consolidación de los recursos humanos, la estructuración de las áreas de fiscalización considerando una integración de funciones que permita desarrollar los sistemas de los diferentes medios de fiscalización, programando para tal efecto la concatenación de los diversos métodos, de tal suerte que los sistemas de programación de revisiones retroalimenten a los de información previa, revisión ágil y revisión profunda.

A partir de 1990, entró en vigor el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por las entidades federativas con la SHCP.¹⁹

Derivado de la firma de este convenio, se les delegaron a estas últimas diversas funciones operativas para la administración de ingresos federales coordinados, entre ellas, la de comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia del impuesto al valor agregado (IVA), respecto de los contribuyentes domiciliados dentro de su circunscripción territorial, aunque por otro lado, la Secretaría de Hacienda asumió funciones que anteriormente estuvieron delegadas a los estados respecto del propio IVA. Tal es el caso de la recaudación, registro federal de contribuyentes, cobranza, etc.

¹⁹ SHCP. Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal con Entidades Federativas. 1990.

Bajo este esquema la fiscalización paso a convertirse de hecho en una de las funciones más significativas del actual esquema de colaboración administrativa, sobre todo si se consideran los esfuerzos que las entidades deben de canalizar para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en esta función, mismos que podemos decir que en la gran mayoría de los estados representan el mayor volumen, comparados con los que se destinan en general en los distintos campos que conforman la colaboración administrativa actualmente.

La SHCP por su parte, se reservó para sí de manera expresa las facultades de planeación, normatividad y evaluación, serían obligatorias para los estados.

Esta medida contribuyó a darle a la fiscalización mayor consistencia y un carácter más sistemático, toda vez que no se depende de aspectos coyunturales, sino de una planeación establecida, que compatibiliza los requerimientos de justicia fiscal con los recursos y capacidades disponibles a nivel de todo el país.

En esta medida se ha podido prescindir de acciones tradicionalistas y aisladas, cuyos efectos en la conducta de los contribuyentes son de poca o nula trascendencia.

Como actividades que es necesario destacar de este esquema de trabajo, debemos mencionar la programación y selección de contribuyentes, a través de las cuales se ha buscado dar racionalidad y objetividad a los esfuerzos que, en esta materia, desarrollan y que han venido a llenar un importante vacío que se daba en esquemas anteriores, en los cuales la fiscalización se efectuaba, la mayoría de las veces, tomando como base la experiencia del funcionario o funcionarios que tenían a su cargo la coordinación de los programas de revisión, el presentimiento, la corazonada, las denuncias, la información que podían acercarle quienes ejercían las labores de recaudación y de control de obligaciones, las denuncias del público consumidor, el análisis de revistas especializadas en alguna rama de la industria o del comercio, la consulta de directorios telefónicos, etc. Y en menos ocasiones, el estudio integral de las actividades económicas y el conocimiento del entorno de la fiscalización en la entidad. Lo que imposibilitaba la construcción de escenarios objetivos que ayudaran a direccionar los programas de revisión hacia aquellos ámbitos que verdaderamente requieran del esfuerzo fiscalizador.

A este propósito, con la implementación de las actividades que se han estado mencionando, se busco partir de una base firme, que tenga como sustento el conocimiento integral de la realidad que priva en el medio dentro del cual se habrán de aplicar los esfuerzos de revisión, y que asociada a otras medidas de control y seguimiento, aporte a la fiscalización un carácter objetivo, que sea congruente con los requerimientos que el medio plantea.

Entre los beneficios adicionales que un programa de esta naturaleza representa se encuentran, además del de ejercer una presencia fiscal oportuna y sin un alto costo para los contribuyentes, el de que los esfuerzos en materia de programación se reducen de manera importante, toda vez que no se requirieron de procedimientos específicos para este fin, ya que éstos se efectuaron de manera sistemática, una vez cumplido el primer ejercicio.

La formulación de programas de fiscalización comprende la fijación de objetivos, la definición de estrategias específicas para alcanzar los objetivos previstos, la descripción y jerarquización de acciones con base en los objetivos y estrategias establecidas, la determinación de metas que expresen el objetivo cuantificado o en su caso, el impacto o resultados esperados de la ejecución del programa, el establecimiento de etapas que contemplen sus distintas fases.

No se concentrarán en la tesorería de la federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano de Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, los que podrán ser recaudados por las oficinas de los propios Institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Tampoco se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones y de los abonos retenidos a los trabajadores por patrones para el Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Las contribuciones o aprovechamientos a los que las leyes de carácter no fiscal otorguen una naturaleza distinta a la establecida en las leyes fiscales, tendrán la naturaleza establecida en las leyes fiscales. Se derogan las disposiciones que se opongan a lo previsto en este artículo, en su parte conducente.
tos y productos.

La Ley de coordinación Fiscal tiene por objetivo coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dicha participación; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no solo en relación con algunos de los ingresos de la federación.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de los estados que se adherieron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebraron convenios de coordinación en materia de administración, que fueron ejercidos por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pactaron expresamente.

2.2 EL SISTEMA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

El servicio de administración Tributaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el carácter de autoridad fiscal, y con las atribuciones y facultades ejecutivas que señala esta ley.²⁰

El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En la consecución de este objetivo deberá observar y asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, así como promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las organizaciones derivadas de esa legislación.

²⁰ Ley del Sistema de Administración Tributaria, México, 1° de julio de 1997.

El servicio de Administración Tributaria gozará de autonomía de gestión y presupuestal para la consecución de su objeto t de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.

En adición a las asignaciones para cubrir sus gastos ordinarios, el Servicio de Administración Tributaria recibirá anualmente recursos para destinarlos al mejoramiento de la infraestructura y servicios de atención al contribuyente, la modernización y automatización integral de sus procesos, la investigación e incorporación de nuevas tecnologías en apoyo de las funciones recaudadoras, fiscalizadoras y aduaneras y la instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera y prestaciones derivadas del mismo. Estos recursos se asignarán con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano, una vez que se halla tomado en cuenta aquellos factores que determinan la evolución de la recaudación y que sean ajenos al desempeño del Servicio de Administración Tributaria. La junta de Gobierno, a más tardar en su última sesión de cada ejercicio, determinará los montos cubiertos por estos fondos en el año siguiente.

Reserva de contingencia del SAT

En caso de que los recursos asignados no se ejerzan en su totalidad durante el ejercicio para el cual fueron programados, el Servicio de Administración Tributaria deberá constituir una reserva con este excedente , la cual no podrá sobrepasar el 25 por ciento de los recursos totales asignados durante el ejercicio anterior. Esta reserva de contingencia se destinará para garantizar la continuidad de los programas aprobados por la Junta de Gobierno, pero en ningún caso podrá aplicarse para realizar pagos no previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Atribuciones del SAT

El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la policía fiscal de la federación

Representar el interés de la Federación en controversias fiscales ;

Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México se parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la administración tributaria;

Solicitar y aprovechar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.

Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellas se expidan.

El Sistema de Administración Tributaria, está integrado por los siguientes órganos:

- La Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria se integrará por:

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá

Dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, designados por el titular de esa dependencia;

El Presidente del Servicio de Administración Tributario, y dos titulares de unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, de nivel inmediatamente inferior del Presidente, designados por este.

La Junta de Gobierno Tendrá las atribuciones siguientes:

Opinar y coadyuvar con las autoridades competentes de la secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la elaboración de la política fiscal y aduanera necesarias para la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, así como llevar a cabo los programas especiales y los asuntos que el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público le encomiende ejecutar y coordinar en esas materias.

Funciones de las Direcciones Generales del Sistema de Administración Tributaria.

Compete a la Dirección General Adjunta de Proyectos Especiales:

Desarrollar los estudios económicos comparados, vinculados con las políticas de cobro de bienes y servicios públicos;

Realizar estudios económicos que permitan evaluar los efectos de la política de ingresos en aspectos tales como el empleo, la producción, el medio ambiente, la distribución de la riqueza, entre otros, así como realizar estudios por regiones y sectores económicos.

Compete a la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas:

Participar en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, en la formulación de la política de coordinación fiscal de la Federación con las Entidades Federativas y Municipios, escuchando por ello al Servicio de Administración Tributaria.

Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del servicio de Administración Tributaria, en la elaboración de anteproyectos de convenios, acuerdos y demás disposiciones legales relativos a la coordinación con las entidades Federativas y Municipios en la materia a la que se refiere la fracción anterior.

Asistir a los servidores públicos de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria en sus relaciones con los organismos en materia de coordinación fiscal y servir de enlace, en la materia de su competencia, entre las autoridades fiscales de las Entidades Federativas y las unidades administrativas de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria.

Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Hacienda y del servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia y promoción del cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas del ámbito tributario de la Ley de Coordinación Fiscal, de los convenios y acuerdos, así como sus anexos declaratorias y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, en la promoción de la colaboración y la concertación de las autoridades de la Entidades Federativas en los asuntos relativos a Ley de Coordinación Fiscal; establecer los

critérios y procedimientos de auditoría administrativa entre las citadas Entidades Federativas por la modernización de sus sistemas fiscales.

Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen las actividades de coordinación fiscal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario.

Competencia de la Dirección General Adjunta de Participaciones

Participar, con la unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, en la elaboración de anteproyectos de convenios, acuerdos y demás disposiciones legales relativas a la coordinación con las Entidades Federativas y Municipios en la materia fiscal.

Participar, con la unidades administrativas competentes de la Secretaría y del Servicio de Administración Tributaria, en la vigilancia y promoción del cumplimiento recíproco de las obligaciones derivadas del ámbito tributario de la Ley de Coordinación Fiscal, de los convenios y acuerdos, así como sus anexos , declaratorias y demás disposiciones legales relativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

APARTADO III. LA PROGRAMACIÓN FISCAL CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para cumplir cabalmente con las atribuciones que en materia fiscal le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Art. 31), debe adecuar y reforzar los sistemas de verificación de contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Derivado de lo anterior, se hace necesario que los instrumentos administrativos que orientan y apoyan esas tareas en el ámbito de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, se uniformen en su aplicación en cada una de las instancias facultadas para practicar revisiones fiscales.

"El instrumento metodológico que se interpone entre el gobierno (sujeto) y la población contribuyente (objeto), para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a través del análisis de la información proveniente de las diversas fuentes que para cada grupo de contribuyentes se determinan".²¹

La fiscalización, como parte de este esquema de actuación coordinada, es en este momento, una de las funciones en las que se ha registrado mayor dinamismo, tanto por lo que respecta a las contribuciones que han sido delegadas para efecto de revisión, como en el tipo de contribuyentes susceptibles de ser revisados por las entidades, siendo cada vez más amplio el espacio de colaboración en este ámbito.

Hoy en día, podemos decir que la fiscalización constituye parte central de las actividades coordinadas, y ello no tan sólo por la magnitud de los esfuerzos y de los recursos que los estados deben desplegar para cumplir con los compromisos adquiridos en esta materia con la Federación, sino por la forma en que se desarrolla esta función.

En este ámbito, es de destacar el interés que ha cobrado la planeación, la cual se ha convertido en el eje de las acciones que sobre esta materia llevan a cabo ambos niveles de gobierno, como se desprende de los programas que año con año instrumentan de manera coordinada.

Como parte importante de este mecanismo, se ubican también las actividades de programación y selección, como herramientas básicas que buscan incorporar a los actos de revisión mayor racionalidad, a través de diseccionarlos hacia aquellos sectores de contribuyentes que, por su comportamiento observado, ameriten de la presencia de las autoridades fiscales.

Conforme a la nueva filosofía de fiscalización, la Secretaría de Hacienda ha sugerido la adopción de estas actividades como punto de partida de los programas que, en materia de revisión de contribuyentes, deban llevar a cabo las entidades federativas.

Por su parte, los estados se han dado a la tarea de instrumentar algunas acciones para su desarrollo, entre ellas: la creación, dentro de sus estructuras administrativas de fiscalización, de áreas específicas, cuyas funciones consisten en la integración y análisis de información sobre las actividades económicas y su vinculación con la tributación, el estudio de la estructura y características del universo de contribuyentes y su comportamiento fiscal, sin olvidar la implementación de sistemas automatizados para la selección de casos de auditoría y control y seguimiento de los mismos.

²¹ Ley del Sistema de Administración Tributaria.

No obstante, es de reconocerse que a pesar de todo ello, falta aún camino por recorrer, en especial lo que hace a la posibilidad de disponer de información relacionada con el comportamiento fiscal de los contribuyentes, que es finalmente el elemento objetivo para la selección.

La función de programación es una de esas tareas, la cual tiene dentro de los niveles central regional y local un carácter estratégico ya que, dentro del proceso de fiscalización, analiza información; la depura y la valida, y propone la orientación de las acciones fiscalizadoras con base en los elementos objetivos que arroja el análisis; todo ello, a través de un programa entendido como: un instrumento de decisión administrativa, que permite ratificar y/o rectificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes.

La consolidación de un programa requiere forzosamente del trabajo en equipo interdisciplinario, en donde los diferentes conocimientos, habilidades y experiencias de los integrantes constituyen - como un esfuerzo común- una garantía para los resultados.

Estudios de selección, ciudades, giros y niveles de ingreso, cruzamiento de fuentes, investigación de campo, revisión y liquidación automática, detección de fuentes de ingresos, sistemas de revisión masiva e informática, orientada al desarrollo de presencia masiva, los cuales se llevan a cabo en base a las siguientes políticas de programación de revisiones; revisión e paraísos fiscales, sector de la economía, personas física en IVA, arrendadores en IVA, devoluciones de IVA, revisión de escritorio para presencia masiva, vigilancia del comportamiento posterior a revisiones, incrementar el apoyo a informática, declaraciones de IVA en cero, selección de contribuyentes mediante la utilización de indicadores discriminatoriales en IVA selección de contribuyentes en cadena en IVA, y tratamiento de denuncias.

NORMAS Y OPERACIONES DE LA PROGRAMACIÓN Y SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES.

Derivado del anexo mencionado, se instrumentó a su vez una serie de acciones que ha tenido como propósito darle a la fiscalización mayor efectividad y un carácter integral y sistemático. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes: la institucionalización de programas anuales de fiscalización como parte de un esquema de planeación estratégica establecido por la Secretaría, la creación del sistema de información de los programas operativos anuales, de los comités de programación y de evaluación de resultados y el desarrollo de la programación sectorial.

Todos ellos son aspectos que influyen en el ejercicio de la actividad fiscalizadora, pudiéndose considerar como la base del esquema de trabajo vigente en la actualidad.

No obstante que, como ya fue comentado en párrafos anterior es, en el sentido de que la instrumentación de programas en esta materia es de alguna manera una tradición en nuestro país, aun antes de la firma del convenio y anexo a que hemos estado haciendo referencia, la entrada en vigor de estos últimos a contribuido a darle a aquellos un carácter más formal, como consecuencia de los siguientes factores : establecimiento de metas de presencia fiscal anual mínima, el incremento en los incentivos económicos y el castigo al incumplimiento de metas. Conceptos que se encuentran previstos en las fracciones II, VI y VII del anexo comentado y que operativamente se han traducido en instrumentos para dar mayor consistencia y sistematicidad al esfuerzo fiscalizador a nivel de todo el país, y una herramienta para su control y seguimiento.

Vinculado a estos programas, se introdujo una serie de parámetros de comportamiento esperado, o estándares que hacen posible la medición y evaluación de diversos aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia de la actividad fiscalizadora.

Entre tales parámetros se encuentran los siguientes:

a).- Costo-beneficio.- Representado por la diferencia que se espera obtener entre los recursos invertidos (sueldos del personal operativos) y los recuperados por el ejercicio de los distintos métodos de revisión (diferencia de impuestos cobrados y sus accesorios).

b).- Productividad per cápita.- Representado por el número de actos de revisión que se tiene previsto que debe realizar en promedio cada persona asignada a las áreas de revisión.

c).- Efectividad en revisiones.- Representado por la frecuencia en que los actos de revisión producen resultados. Este parámetro muestra en buena medida la acertividad de la programación y selección.

d).- Cifras cobradas por acto.- Es el importe de las contribuciones, recargos y multas que se hubieren recibido con motivo de la intervención de las autoridades fiscales estatales, provenientes de los siguientes eventos:

Auto corrección total

auto corrección parcial

Cobros de créditos fiscales derivados de liquidación

Por autorización de pagos en parcialidades

Por casos penales

Embargo precautorio de vehículos de procedencia extranjera

Impuestos, multas y recargos pagados por el contribuyente, derivados de requerimientos, inclusive la multa que en su caso impongan las autoridades fiscalizadoras por su incumplimiento.

SIGNIFICADO DE LA PROGRAMACIÓN Y SELECCIÓN DE CONTRIBUYENTES EN LOS PROGRAMAS ANUALES DE FISCALIZACIÓN COORDINADA.

Objetivo:

Generar propuestas para actos de fiscalización a contribuyentes a quienes, a través de la obtención de información de terceros y del cruce de esta con la contenida en la Cuenta Única Nacional, se les detectaron ingresos superiores a los declarados o falta de presentación de la declaración correspondiente.

Conceptos de Programación y Selección.

a).- Programación de la Fiscalización

Como parte del nuevo enfoque que se le ha dado a la fiscalización a partir de 1990, la programación y selección se han significado como herramientas a través de las cuales se ha buscado hacer congruentes los esfuerzos de la administración, con los requerimientos de presencia fiscal existentes y ante todo, como una forma de darles consistencia evitando incurrir en acciones aisladas que poco contribuyen a lograr un cambio en la conducta de los contribuyentes.

Por lo que ve a la programación, podemos identificar un doble significado. Uno de los que podemos considerar como el más general, se manifiesta en los programas que año con año son elaborados por la SHCP y las entidades federativas. Esta es tal vez la parte más expuesta de la programación.

El otro se ha dado en denominar " Programación Sectorial", está representado por una serie de actividades que se desarrollan para conocer la estructura económica del estado y con base en ella

desarrollar programas específicos, mismos que en su oportunidad habrán de conformar el programa o programas generales.

Esta última representa una estrategia racional para orientar los programas anuales hacia aquellos espacios de contribuyentes, que por sus características, requieren del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

De alguna manera podemos considerar a la programación sectorial como una selección masiva, aunque con la característica adicional de que ésta se efectúa respecto a contribuyentes de determinado sector, subsector, rama o actividad económica, lo que hace factible un ámbito más sistemático.

Selección de Contribuyentes

La selección por su parte, tiene como propósito, elegir dentro de una muestra o especie dado; en este caso; sector, subsector, rama o actividad elegida, aquellos contribuyentes que ameriten ser sometidos a algún medio de revisión. Particularmente en función de su comportamiento fiscal observado.

Bajo estas circunstancias, se puede considerar que una y otra actividad se complementan incorporándole a la fiscalización, en lo general, un carácter más técnico y sistemático; y de manera particular, mayor certidumbre a cada acto que se practique.

Objetivos de la Programación y Selección

En congruencia con lo mencionado, los objetivos de la programación y selección se pueden resumir en los siguientes:

Programación:

Direccionar los esfuerzos de fiscalización hacia aquellos sectores de la economía que por sus características, se considere prioritario ejercer presencia fiscal.
Evitar la existencia de paraísos fiscales.

Enfrentar la fiscalización de manera sistemática, de acuerdo con los espacios que presentan mayor prioridad y por consecuencia, depender en menor medida de acciones aisladas.
Simplificar la integración de los programas anuales
Incrementar la eficacia global de los esfuerzos fiscalizadores.

Selección de Contribuyentes:

Simplificar el desarrollo de los actos de revisión en la medida de que se parte de hechos conocidos que pueden ser verificados en la práctica.
Dar mayor objetividad a las revisiones que se manifieste en mejores resultados.
Reducir los costos que representan las revisiones.
Hacer efectivo el riesgo subjetivo en aquellos contribuyentes evasores.
Inducir cambios en la conducta fiscal de los contribuyentes a través de un impacto real y verdadero.
Ejercer la fiscalización de una manera sistemática

LA FUNCION DE FISCALIZACION Y LA PROGRAMACION Y SELECCION DE CONTRIBUYENTES.

Es sabido que la fiscalización constituye una de las funciones de la Administración Tributaria, esta última que en nuestro medio se define como el órgano del estado a cuyo cargo se encuentran la aplicación de las disposiciones fiscales y en consecuencia, recaudar las contribuciones.

Objetivos de la Administración Tributaria

Como parte de los objetivos que comúnmente se manejan para dicha administración, se encuentran los siguientes:

Obtener las contribuciones que correspondan al estado de acuerdo a lo que prevén las disposiciones fiscales.

Maximizar EL cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Ambos objetivos conducen claramente a que la administración debe, por los medios que sena procedentes, obtener las recaudaciones que, conforme a las leyes del estado tiene derecho a percibir.

Sin embargo, para todos resulta claro que lo anterior no deja de ser un bonito postulado, que difícilmente se llega a cumplir, incluso contra la voluntad de la administración; ocurriendo más bien que los contribuyentes busquen por diferentes vías evadir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Esta circunstancia obliga a que las autoridades realicen una serie de funciones tendientes a dar fin a tales actitudes, incluso a obligarlos al pago de las contribuciones correspondientes, lo que representa llevar a cabo entre otras: el control de obligaciones, la cobranza, la imposición de sanciones y la fiscalización. Cada una de las cuáles cumple un cometido específico, que contribuye a la obtención de los ingresos.

Cometido de la fiscalización

En el caso particular, a la fiscalización le corresponde, según se aprecia en la figura siguiente, comprobar que los contribuyentes han dado cumplimiento a sus obligaciones fiscales. Lo que implica a su vez los siguientes objetivos:

- Combatir la evasión y elusión fiscales.
- Incrementar la recaudación.
- Fortalecer las finanzas públicas.
- Mejorar la equidad de nuestro sistema tributario.
- Maximizar el cumplimiento voluntario.

Características de la Fiscalización

a).- La selectividad.

Tradicionalmente se ha considerado a la fiscalización como una función de carácter selectivo, a diferencia de otras que conforman la administración tributaria; entre ellas, la de empadronamiento o registro de contribuyentes, recaudación y control de obligaciones, etc.; que atienden los aspectos

masivos de las relaciones entre el fisco y los obligados, lo que implica que se ejerzan de manera general y permanente sobre el universo de ellos.

Entre los razonamientos que han contribuido a esta conceptualización, se encuentran, por un lado, la imposibilidad material para revisar de manera simultánea a todo el conjunto de contribuyentes, dados los recursos limitados de que disponen, tanto la administración federal como los estados, y por otro; el costo económico que representaría su masificación y las repercusiones en los ámbitos político y social que causaría una medida de este tipo.

Alas anteriores, se agregan además otras circunstancias que refuerzan lo razonable de esta posición, entre ellas podemos mencionar la existencia de amplios sectores de contribuyentes que por virtud del régimen fiscal en que tributan, su revisión sería de casi nula trascendencia y esto, no solo en lo que respecta a los resultados que, en el resto de los contribuyentes, que tal vez no contribuiría en mucho a una transformación en la conducta del resto de los obligados y, por consecuencia, en la equidad de nuestro sistema tributario.

Entre otros aspectos, el comentado obliga a que la fiscalización sea necesariamente selectiva, y como se aprecia en el cuadro siguiente, se orienta preferentemente a aquellos sujetos que, por su comportamiento fiscal registrado, así lo requieran.

Esta misma circunstancia conlleva a implementar procedimientos para la obtención de evidencias suficientes que direccionen los actos de revisión.

Sin embargo, cabe señalar que la selectividad representa tan sólo una de varias características de esta función, entre las cuales son de mencionarse además la universalidad y la eficacia.

b).- La Universalidad

A priori, pareciera, hasta este momento, que podría existir contradicción entre ambas características, toda vez que se puede considerar que no es posible ser selectivo y a la vez pretender marcar una presencia sobre el universo de contribuyentes. A este respecto, debemos aclarar lo siguiente:

La selectividad implica. Según fue mencionado, que se actúe sobre aquellos contribuyentes que, por sus características específicas (comportamiento fiscal por ejemplo), requieran que les sea practicado algún acto de revisión.

La universalidad estriba, por su parte, en que los programas que sobre esta materia se instrumenten comprendan a los distintos sectores que conforman el universo de contribuyentes, de tal suerte que, sin que se llegue a revisar a todos y cada uno de ellos, todos perciban que existe la posibilidad de ser revisados.

En tales condiciones, en lugar de hablar de contradicciones, estaríamos ante una situación de complementariedad, lo que resulta totalmente válido, ante todo si consideramos que uno de los objetivos que se persiguen a través de esta función es el de mantener un riesgo subjetivo generalizado en los distintos grupos de contribuyentes, independientemente de sus características o de las actividades que desarrollen.

Con relación a las características mencionadas, las actividades de programación y selección juegan un papel de gran importancia, que consiste en direccionar los actos de revisión hacia aquellos sectores, subsectores, ramas. Actividades económicas, regiones o zonas que, por su operación y régimen de tributación, importancia relativa, comportamiento fiscal o por la escasa presencia fiscal que sobre ellos se ha ejercido en el paso, ameriten ser sujetos de algún acto de auditoría.

Lo anterior, representa tener un conocimiento de la estructura económica de cada estado, aparejado a un seguimiento de la forma como se ha ejercido la fiscalización.

c) La Eficacia

Se dice igualmente, que la actividad fiscalizadora debe ser eficaz, la cual se expresa no sólo en la posibilidad de que se cumplan las metas en materia de presencia fiscal; si no en que contribuya verdaderamente a transformar la conducta de los contribuyentes.

Al respecto, es de mencionarse la importancia que representa el hecho de que los distintos casos que se desarrollan dentro de los programas anuales de fiscalización, se llevan a cabo de manera correcta, esto es: con la oportunidad, formalidad y profundidad requerida, pero además aplicando el método o métodos que se consideren adecuados, de acuerdo con las características específicas que cada caso presente.

Nuevamente en este ámbito, la actividad de seleccionar viene a ser fundamental, en la medida en que logre aportar indicios de irregularidades que orienten el ejercicio de las revisiones.

No quisiéramos, en cuanto a esto último, desaprovechar la oportunidad para resaltar la importancia que representa para la federación y particularmente para las entidades federativas, disponer de la información correspondiente al comportamiento fiscal de los contribuyentes, por ser ésta el elemento objetivo para determinar a quién (es) se habrá de revisar.

Todas las características mencionadas tiene un significado específico en el diseño e instrumentación de los planes y programas de fiscalización, y son elementos que necesariamente deben de conducir a la adopción de medidas que se traduzcan en una fiscalización cada vez más técnica.

Podríamos, bajo este tenor, seguir enumerando diversas características más, cada una de las cuales tendría un valor específico para el ejercicio de la actividad fiscalizadora, no obstante, considerando el objetivo previsto para este punto, sólo quisimos aludir a las anteriores, como una forma de ofrecer un marco de referencia que coadyuve a comprender el significado que, tanto la programación como la selección representan para la auditoría fiscal.

Las actividades de programación y selección vistas en el marco del procesos administrativo.

De alguna manera se ha destacado ya ala importancia que la programación y la selección de contribuyentes representan para el ejercicio de la función fiscalizadora, las cuales se pueden considerar como herramientas que han hecho posible transmitir racionalidad y objetividad a los esfuerzos que la federación y los estados efectúan en este campo.

Con relación a ellas en seguida presentaremos algunos comentarios que nos permitan poco a poco ir penetrando en el sentido y aplicación específicos que a cada caso corresponden, de tal suerte, que vayamos integrando un marco de referencia que facilite su análisis.

Como parte del nuevo enfoque que se le ha dado a la fiscalización a partir de 1990, la programación y selección se han significado como herramientas a través de las cuales se ha buscado hacer congruentes los esfuerzos de la administración, con los requerimientos de presencia fiscal existentes y ante todo, como una forma de darles consistencia evitando incurrir en acciones aisladas que poco contribuyen a lograr un cambio en la conducta de los contribuyentes.

Por lo que ve a la programación, podemos identificar un doble significado. Uno de los que podemos considerar como el más general, se manifiesta en los programas que año con año son elaborados por la SHCP y las entidades federativas. Esta es tal vez la parte más expuesta de la programación.

El otro se ha dado en denominar " Programación Sectorial", está representado por una serie de actividades que se desarrollan para conocer la estructura económica del estado y con base en ella desarrollar programas específicos, mismos que en su oportunidad habrán de conformar el programa o programas generales.

Esta última representa una estrategia racional para orientar los programas anuales hacia aquellos espacios de contribuyentes, que por sus características, requieren del ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

De alguna manera podemos considerar a la programación sectorial como una selección masiva, aunque con la característica adicional de que ésta se efectúa respecto a contribuyentes de determinado sector, subsector, rama o actividad económica, lo que hace factible un ámbito más sistemático.

Selección de Contribuyentes

La selección por su parte, tiene como propósito, elegir dentro de una muestra o espacio dado; en este caso; sector, subsector, rama o actividad elegida, aquellos contribuyentes que ameriten ser sometidos a algún medio de revisión. Particularmente en función de su comportamiento fiscal observado.

Bajo estas circunstancias, se puede considerar que una y otra actividad se complementan incorporándole a la fiscalización, en lo general, un carácter más técnico y sistemático; y de manera particular, mayor certidumbre a cada acto que se practique.

Objetivos de la Programación y Selección

En congruencia con lo mencionado, los objetivos de la programación y selección se pueden resumir en los siguientes:

Programación:

Direccionar los esfuerzos de fiscalización hacia aquellos sectores de la economía que por sus características, se considere prioritario ejercer presencia fiscal.

Evitar la existencia de paraísos fiscales.

Enfrentar la fiscalización de manera sistemática, de acuerdo con los espacios que presentan mayor prioridad y por consecuencia, depender en menor medida de acciones aisladas.

Simplificar la integración de los programas anuales

Incrementar la eficacia global de los esfuerzos fiscalizadores.

Selección de Contribuyentes:

Simplificar el desarrollo de los actos de revisión en la medida de que se parte de hechos conocidos que pueden ser verificados en la practica.

Dar mayor objetividad a las revisiones que se manifieste en mejores resultados.

Reducir los costos que representan las revisiones.

Hacer efectivo el riesgo subjetivo en aquellos contribuyentes evasores.

Inducir cambios en la conducta fiscal de los contribuyentes a través de un impacto real y verdadero.

Ejercer la fiscalización de una manera sistemática

PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA FISCALIZACION

Area de Programas Sectoriales

Durante este programa, implementado por la SHCP en 1989, se creó dentro de la estructura administrativa de la entonces Dirección de Auditoría Fiscal Federal, el área de Programas Sectoriales, denominada inicialmente Programas especiales, cuya integración consistió en un grupo de profesionales, especialistas en diferentes disciplinas, a cargo de los cuales se asignaron las tareas de planear, programar e instrumentar acciones que permitieran atender fiscalmente a los principales sectores económicos, con el propósito de lograr una mayor y sistemática presencia fiscal y la eliminación de campos de evasión.²²

Como parte de los aspectos que fueron considerados para su creación, se encuentran los siguientes:

Objetivos:

Establecer un sistema regional de planeación-programación, de las acciones sobre la materia fiscalizadora orientado a los sectores económicos de mayor desarrollo.

Lograr una mayor presencia fiscal y obtener un alto nivel de recaudación.

Enfrentar la fiscalización de manera sistemática en congruencia con la capacidad disponible por la administración tributaria y los requerimientos de presencia fiscal a nivel nacional.

Imprimir mayor objetividad a los actos de revisión al tomar como base para su selección, elementos que evidencien irregularidades en el comportamiento fiscal de los contribuyentes.

Estrategias:

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos anteriores se implementaron las siguientes estrategias:

Análisis de la estructura económica general del estado, por regiones, zonas o cualquier otra área geográfica delimitable y dentro de cada uno de los ámbitos anteriores a su vez; por sectores, subsectores, ramas y actividades económicas.

Conocimiento de la estructura y conformación del universo de contribuyentes, identificado por región, zona, municipio, delegación, etc.

Identificación de sectores de mayor evasión fiscal y conocimiento de las formas y causas que la originan.

Asignación de prioridades en materia de revisión, de acuerdo con los signos de evasión e importancia fiscal.

Funciones:

²² SHCP, Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de Fiscalización con Entidades Federativas, 1989.

Para el cumplimiento de los objetivos previstos, se asignaron al área de programas las siguientes encomiendas:

Desarrollar estudios, análisis e investigaciones en distintos campos de la actividad económica, tendientes a determinar aquellos en los que se requiera una presencia fiscal específica, proponiendo las políticas y estrategias concretas que permitan lograrla.

Elaborar programas específicos de fiscalización respecto a sectores, subsectores, ramas, actividades, regiones o zonas de acuerdo con su importancia económica, niveles de ingresos, índices de evasión y elusión fiscal e impacto desde el punto de vista recaudatorio.

Concertar el desarrollo de programas de fiscalización sectoriales con las unidades creadas para el efecto en las entidades federativas.

Brindar al resto de las áreas de la Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, el apoyo específico y especializado que soliciten para el mejoramiento, ampliación y consolidación de los programas de fiscalización y realizar el seguimiento y control de sus programas.

Objeto de estudio de la presente investigación, tiene su marco de referencia en los objetivos y políticas establecidas en el Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de Fiscalización para Entidades Federativas, así como en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, dicho programa precisa las bases y directrices de la fiscalización conjunta integral, que a partir de entonces, con mínimas adecuaciones, realizan las entidades fiscalizadoras Estatales y de La Federación.

Para llevar a cabo la función de fiscalización en forma conjunta con la Federación a través de los métodos de revisión señalados anteriormente se crearon dos comités, el de Programación y el de Auto corrección.

El Comité de Programación tiene como objetivo que el proceso de fiscalización se lleve a cabo de manera eficiente y eficaz a través de una programación conjunta y coordinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Administraciones Fiscales Federales por medio de una coordinación en sus fuentes de programación para las Entidades Federativas, así como el de evitar decisiones unipersonales de quienes están a cargo de las actividades de programación, a fin de que sea en base al análisis y opinión de funcionarios de alto nivel, los que determinen los medios de fiscalización idóneos en cada uno de los casos para obtener una programación efectiva que tenga resultados óptimos.

Como parte de la filosofía que la Secretaría de Hacienda ha buscado incorporar a la fiscalización a través de las diversas medidas que se han comentado, se encuentra la de lograr una presencia fiscal racional y objetiva, lo que implica entre otras cosas, que los actos de auditoría se orienten hacia aquellos contribuyentes que, por su comportamiento fiscal observado, sean verdaderamente acreedores del ejercicio de las facultades de comprobación, lo que de entrada parece una medida totalmente razonable, ente todo, si se consideran por un lado, el alto nivel de incumplimiento existente en nuestro medio y por otro, los limitados recursos de que dispone la administración tributaria para este efecto.

Bajo estas condiciones se creó el Comité de Programación como una instancia en la que participan funcionarios, tanto de la SHCP como de los gobiernos estatales, para la autorización de los casos que serán objeto de auditoría.

El propósito permanente de fortalecer las facultades que la federación delega a las Entidades Federativas para optimizar el desarrollo de las funciones fiscalizadoras, conlleva la necesidad de adecuar y actualizar los instrumentos administrativos que apoyen y orienten esas tareas.

Las reglas de operación contenidas en el presente documento, uniformarán el funcionamiento de los Comités y Subcomités de Programación, los cuales han constituido el foro en el que las autoridades de la Secretaría y de las Entidades Federativas, plantean acciones, deliberan y deciden las mejores opciones de fiscalización.

Por la importancia de los acuerdos que se toman en las reuniones del Comité y Subcomité de Programación, los integrantes de los mismos no podrán delegar sus funciones.

En las sesiones de los comités y Subcomités de Programación podrán participar funcionarios de las Administraciones centrales de Planeación y de programación y Sistemas de la Fiscalización Nacional.

Los Comités de Programación Fiscal . están integrados por un l representante del Gobierno Estatal quién ocupe la presidencia en la primera reunión y a partir de ésta, se alternará con los Administradores Locales de su circunscripción.

Dentro de las funciones del Comité están: Precisar los acuerdos que se adopten en las reuniones y designar a los servidores públicos responsables para su cabal cumplimiento y dar seguimiento a los acuerdos y compromisos que deriven de las reuniones.

Otorgar voto de calidad en los casos que se requiera.

Dar a conocer los calendarios de reuniones de los comités y Subcomités autorizados por el Comité de Programación.

Elaborar el Calendario Anual de Sesiones del Comité y Subcomité de Programación.

Elaborar la orden del día.

Convocar a los Integrantes del Comité de Programación a las reuniones que se celebren.

Recibir, registrar y controlar la información que se someta a consideración de los Comités.

Recibir el primer día hábil de cada mes los informes de auditorías iniciadas y en proceso por las Entidades Federativas y por las Administraciones Locales de Auditoría Fiscal, enviando una copia a la Administración Central de Planeación de la Fiscalización Nacional.

Presentar a los Comités el análisis del inventario en proceso así como la carga de trabajo de los grupos operativos.

Las demás que le encomiende el Comité de Programación.

Metodología de la Programación.

La elaboración de esta metodología se llevó a cabo con el propósito de apoyar la generación de programas de fiscalización. En consecuencia, no se espere, al momento de su revisión, la panacea con la cual se van a resolver los problemas que se enfrentan para la realización de las actividades propias de fiscalización.

Debe considerarse como un instrumento complementario a las capacidades personales de análisis y síntesis que todo iniciado en la investigación debe poseer y desarrollar; es más que otra cosa, la descripción de un proceso general a seguir para llegar a determinados resultados.

Mucho se ha escrito y publicado en relación con los procesos y técnicas de investigación, de tal suerte que se han generado diversidad de criterios y sugerencias en esta materia; sin embargo, también es cierto que muchos autores encuentran aspectos de coincidencia en algunas fases y justamente son esas las que se han retomado para elaborar la metodología. La ventaja que se puede encontrar, es que se han evitado –en gran parte – definiciones y tecnicismos, tales como: modo, cuantía, muestreo sistemático, etc.; por el contrario se hace referencia a la terminología usada en la jerga fiscal.

Conviene señalar que la metodología contenida en este documento, esta estructurada con base en etapas generales de desarrollo, factibles de aplicarse a cualquier objeto de estudio, lo que justifica su generalidad; sin embargo, para la elaboración y ejecución de programas específicos, es conveniente que cada una de las etapas metodológicas se apoye en la realización particular, considerando los “criterios para la función de fiscalización”, los cuales responden plenamente a las experiencias obtenidas del personal adscrito a las áreas de programación.

Objetivos.

Definir y establecer las actividades que habrán de llevarse a cabo de manera secuencial, para el desarrollo de investigaciones que tiendan a la ratificación y/o rectificación de supuestos, y que, en su caso, apoyen a la implementación de programas específicos de fiscalización, dirigidos a contribuyentes con características potenciales de incumplimiento de obligaciones fiscales.

Se propone lograr que las áreas de programación utilicen herramientas estadísticas y técnicas que permitan manejar con mayor precisión la información de las actividades económicas y fiscales para:

- Identificar escenarios sobre los cuales aplique la fiscalización
- Determinar criterios de selección de contribuyentes
- Generalizar las formas de detectar indicios y hallazgos de evasión.
- Proporcionar criterios para sistematizar y dar viabilidad a la creación de programas de fiscalización.
- Incrementar el número de contribuyentes auditados o revisados.
- Contribuir al abatimiento de la evasión fiscal

Etapas de Planeación

La planeación de los programas de fiscalizaciones se dividen en las siguientes fases para su desarrollo:

Justificación del programa

Objetivo

Definición de los supuestos ilícitos

Detección del universo de contribuyentes

Fuentes de información; Internas y Externas

El proceso de cada una de las fases se realizará de acuerdo a las necesidades propias del programa o proyecto a desarrollar, siendo estas fases mínimas a investigar y no limitativas.

Detección del Universo de Contribuyentes.

Se constituye como la etapa más importante de todo programa de fiscalización, ya que es la más laboriosa y la más complicada, se justifica plenamente, por que consiste en la descomposición del contribuyente.

¿Que es lo que se quiere decir con la descomposición del contribuyente? En materia fiscal, la interrogante se traduce en el estudio de los derechos y obligaciones que se tiene por la práctica de determinada actividad económica.

En este contexto, las partes en que se puede dividir un contribuyente, serían:

Ubicar al contribuyente en el tiempo-ejercicio que se va a revisar- con la vigencia de las disposiciones legales de ese entonces, de tal suerte que se evite plenamente la retroactividad de la ley.

Identificar claramente las disposiciones legales aplicables a la actividad preponderante de los contribuyentes consecuentemente precisar sus obligaciones fiscales.

Marco normativo.

Sin incurrir en vanas y tradicionales discusiones de lo "jurídico administrativo", acéptese única y exclusivamente – para efectos de este documento- que el marco administrativo se configure por: Fechas y plazos estipulados por la norma legal para cumplir con las obligaciones fiscales; formatos e instructivos exigibles para cada obligación y conocimiento práctico de llenado; y procedimiento seguido para su recepción final en la SHCP, a partir de su presentación en instituciones de crédito o en las administraciones de recaudación, así como la coordinación intra institucional para su captura, registro y análisis fiscal.

Universo de Contribuyentes.

El universo de contribuyentes es el parámetro principal de la función fiscalizadora, toda vez que el impacto de la administración tributaria se refleja en sus clasificaciones:

Régimen fiscal (Régimen general de ley y régimen simplificado)

Sector Económico

Contribuyentes registrados en padrones y en alguna de las claves de obligaciones fiscales.

Rango de ingresos

Los contribuyentes podrán ser clasificados atendiendo su forma de operación dentro de las actividades sectoriales o bien dentro de las actividades financieras, incluyendo las empresas que consolidan fiscalmente sus operaciones que presentan dictámenes fiscales, así como aquellos que realizan otras actividades las cuales están sujetas al pago de impuestos.

La obtención del universo de contribuyentes se sujeta al siguiente procedimiento:

Obtención de la cifra reportada a la fecha de corte.

Obtención de la cifra que corresponde a sucursales.

Disminución de estas cifras .

Obtención de claves de obligaciones que determinan contribuyentes que no pagan impuestos

Disminución de la cifra global.

Universo de contribuyentes

Contribuyentes que no presentan declaración

Contribuyentes que declaran en cero

Grandes contribuyentes declarados igual a: Contribuyentes sobre los cuales se efectúa la programación

Separar aquellos contribuyentes sobre los que no se tiene competencia

Cada grupo considerado como sumado o como sustraendo es conveniente identificarlo por separado.

Definición de los supuestos ilícitos en los que incurrir los contribuyentes.

El análisis combinado de lo jurídico y lo administrativo, permitirá proyectar, intuir, imaginar, visualizar y/o determinar las diversas formas, mecanismos o procesos posibles para incurrir en algún delito fiscal.

De hecho, las posibilidades de detectar contribuyentes que incurrir en algún delito fiscal, se han considerado en forma tácita desde que se inició la etapa de planeación, además que este supuesto es propiamente lo que justifica la elaboración de cualquier programa de fiscalización.

Lo que puede reforzar esa posibilidad, es la aplicación de las variables de análisis que previamente se fijaron y derivaron de experiencias anteriores.

En la medida que la muestra sea mayor, o bien, en función del número de muestras que se apliquen, aumenta la certidumbre de la irregularidad fiscal, o por el contrario, confirmar que lo raquítico de la presencia fiscal esta justificada, toda vez que de los muestreos se observe un comportamiento fiscal aceptable.

En este sentido, son sujetos de fiscalización todas las personas físicas o morales que por sus actividades devenguen ingresos y por tal motivo caigan en los supuestos previstos en la legislación fiscal, incluyendo aquellos que debiendo estar registrados en el R.F.C. no lo han hecho.

Es importante en la Programación tener claramente definida y precisada la competencia a efecto de evitar la nulidad de los actos administrativos previstos en el Art. 238 Fracción I del Código Fiscal de la Federación, es importante, en la Programación, tener claramente definidos y precisar sus ámbitos geográfico y material de validez y a las personas susceptibles de fiscalización.

Fuentes de información.

Se dice que el poder de la información se puede utilizar para alcanzar los objetivos básicos, para influenciar, para innovar, para evaluar o para informar.

Implica bosquejar en el compartimento que han presentado los diferentes sectores se actividad de la región o localidad. Para ello se acude a las diferentes fuentes de consulta que son propias de la actividad fiscalizadora, tales como estudios específicos, internos o externos, que presenten estadísticas relacionadas con la participación del giro o sector en el producto interno bruto (PIB), a nivel nacional y estatal; censo económico –poblacional, del que se obtenga un primer cruce de información que permita ponderar la intensidad de la actividad respecto de información que permita ponderar la intensidad de la actividad respecto a la población total, etc.

Por otra parte, es conveniente acceder a las denuncias atendidas, clasificar por su frecuencia de incidencia en giros, sectores y/o actividades, y también a los diferentes padrones a los que se obtengan datos de recaudación y el universo de contribuyentes registrados, tanto a nivel nacional como en cada una de las Entidades Federativas y Administraciones Locales.

De este primer bosquejo, es posible contar con información que podría denominarse macro o general, que permite identificar algunas variables de análisis por cada uno de los diversos sectores.

Las variables pueden cambiarse, reducirse o ampliarse dependiendo de las condiciones socioeconómicas en que se desarrolla cada actividad.

Fuentes internas de información.

Las fuentes de información internas las podemos definir como aquella información con que cuenta o tiene en su poder la autoridad, entre otras podemos mencionar las siguientes.

- 1.- Cuenta única de contribuyentes. Esta fuente presta información relativa a:
Los datos de identificación y ubicación de los contribuyentes.
Las obligaciones a las que son afectos los contribuyentes (ISR, IVA, retenedor, etc.)
La situación en la que se encuentra el contribuyente (suspensión de actividades, activo, baja por no localizado).
Antecedentes de contribuyentes auditados.
Declaraciones presentadas
Padrón vehicular.
- 2.- Archivo histórico de pagos. En este archivo se localizan los antecedentes de cinco años anteriores sobre las declaraciones y pagos de impuestos efectuados por los contribuyentes.
- 3.- CADEPA (Captura Desconcentrada del Pedimento Aduanal).
Proporciona la información relativa a los datos de identificación y ubicación de los contribuyentes importadores y exportadores, así como de sus productos. También incluye los datos de los pedimentos aduanales en los que contiene la información relativa a los Agentes Aduanales.
- 4.-Control de Ordenes de Auditoría (C.O.A.) Este es un sistema de consulta que contiene la información de los contribuyentes auditados, desde sus antecedentes hasta su terminación.
- 5.-Dictamen de Estados Financieros emitidos por el Contados Público Registrado (S.A.D.) Este archivo también es un sistema de control de gestión y contiene información relativa a los contribuyentes dictaminados, desde la presentación del aviso hasta la recepción en disquete del dictamen, así como la emisión de las ordenes revisión del dictamen y las claves situacionales del dictamen.
- 6.-Resultados de auditorías practicadas a los contribuyentes. como su nombre lo señala, contiene el resultado de la auditoría (irregularidades determinadas)
- 7.-Antecedentes de contribuyentes a quienes se les haya asignado maquina registradora (Con renuencia y que hayan sido multados).
- 8.-Información diversa que los contribuyentes están obligados a proporcionar conforme a la Ley , Reglamento y Miscelánea del I.S.R., I.A., etc.

Fuentes de información externas.

Existen otras fuentes de información que se tipifican como externas, debido a que no se cuenta con ellas en los archivos de la SHCP, a través de este tipo de fuentes se puede complementar información para conocer el comportamiento fiscal de los contribuyentes , la cual se puede obtener por medio de :

1. Solicitud de información a terceros por medio de del programa de captación de información fiscal a grupos de contribuyentes.

2. Compulsas o contribuyentes con operaciones de terceros para certificación de información recopilada , realizada por las areas operativas.

3. Solicitud de información a otras dependencias.

4. Denuncias:

Publico en general.

Dependencias gubernamentales.

Medios de comunicación impresos

5. Directorios telefónicos

6. Análisis de medios de comunicación impresos(de periódicos y revistas.

7. Registro publico.

8. Padrones de las entidades (predial, 2% nominal, agua, etc..

9. Directorios especializados.

Cámaras.

Asociaciones.

Industrias.

Etapas de desarrollo.

Por lo regular, la elaboración de programas de fiscalización se fundamenta en la consulta y empleo de registros y manuscritos, así como en el análisis de proyecciones estadísticas, por lo que se le asocia normalmente con investigación archivista y bibliografía, estas características tipifican a las fuentes de información para la actividad fiscalizadora que se han referido anteriormente. De manera complementaria, se combina con el método deductivo, que se justifica con el volumen de información que se llega a procesar, principalmente en lo que corresponde a la cantidad de contribuyentes. , El método deductivo es, concretamente, el establecimiento de proposiciones particulares a partir de proposiciones generales.

En resumen, con el método deductivo, es posible discriminar progresivamente la información que, previo análisis, no particularizada o define el objeto de estudio, y por lo tanto no permite conocer sus características específicas para conducir una acción.

Acopio de información.

El volumen y tipo de información que se recabe en cada programa, debe estar justificado por la propia importancia que reviste la función de fiscalización, de lo contrario se corre el riesgo de recopilar datos de poca o ninguna utilidad. Obvio es que el acopio de información esta intrínsecamente relacionada con las fuentes a las que se acude para la información de datos.

En esta etapa de acopio de información el investigador no debe confiar demasiado en su memoria, es conveniente que invariablemente lleve consigo los instrumentos para verificar que la información cumpla con las cualidades de claridad, exactitud, brevedad, pertinencia, relevancia, oportunidad y uniformidad.

Es requisito considerar que la información fuente no puede ser utilizada por si misma para fundamentar el ejercicio de las facultades de comprobación, y que esta no puede hacerse independientemente de disponer de la primera, si no, en todos los casos, se requiere de un sustento técnicamente utilizado con el cual se da mayor contexto a la acción fiscalizadora, y sobre todo, se le da mayor confiabilidad a los argumentos que se expresan para justificar el acto fiscalizador propuesto.

En este sentido se considera que esta etapa de recopilación culmina cuando el grupo de programación se hace llegar de toda la información general desde los niveles centrales y además, es capaz de generar la propia, en función de las experiencias acumuladas y la constante estímulo de la capacidad de observación y análisis.

Toda esta información debe ordenarse de manera que su disponibilidad y consulta sea inmediata, evitando así el costo mas alto de oportunidad: la de la falta de información.

Clasificación y análisis de la información.

En otros tipos de investigación siempre es recomendable que la información se reserve lo antes posible con el objeto de efectuar en ellas las correcciones y adiciones necesarias, e incluso agruparse provisionalmente, antes de la elaboración de un sistema de clasificación definitivo, indicando claramente en cada una de ellas la clasificación correspondiente.

Para el caso de la elaboración de programas el criterio de clasificación es sumamente preciso, puesto que siempre la información sustantiva serán años y cantidades expresadas en pesos. , Por ello, el criterio se traduce ido adquiere automáticamente un carácter excluyente de las clases, es decir, de otro tipo de información, que por sus características no se puede clasificar como parte del ejercicio en revisión, o bien, como parte de uno de los impuestos a revisar.

El análisis que se efectúan para efectos fiscales, siempre será comparativo de cantidades para obtener diferencias. Lo importante será que la comparación se lleve a cabo entre cantidades provenientes de fuentes afines, evitando mezclar importes de impuestos diferentes.

A ese respecto, es recomendable que al comparar cantidades se planteen las siguientes preguntas: ¿ La diferencia que significa? ¿Por qué la diferencia? . Al no encontrar una respuesta lógica, seguramente será porque la información que se compara no es afín.

Cabe señalar que cuando se considera cantidades de impuestos diferentes, será porque la ley en la materia lo prevé, por ejemplo: Es legal que un saldo de IVA a favor del contribuyente en el ejercicio anterior, sea procedente deducirlo – previa autorización – en el pago de otros impuestos. Es aquí donde resalta la importación del dominio pleno del marco jurídico y administrativo, para estar ciertos de los movimientos fiscales del contribuyente.

No esta por demás comentar que en cada programa de fiscalización que se realice varían las fuentes de información y por lo tanto la secuencia de análisis. El análisis es un proceso cuya complejidad y duración depende de la información que se obtenga, las actividades específicas que se realizan para obtener y analizar la información se le llama procedimiento.

El procedimiento es la realización cronológica de actividades que implican un análisis tendiente a la detección del ilícito; en la determinación de que se analiza primero y que después se manifiesta la lógica personal del coordinador y la opinión interdisciplinaria del grupo.

Como se puede observar en análisis de información constituye la parte modular de donde dependen los resultados que se obtengan; por ello se recomienda que por cada programa se integre una memoria de avance en donde se reseñe: cuales fueron los obstáculos que se enfrentaron en el desarrollo del programa y como se soslayaron; que información se obtuvo, de donde se obtuvo y como se analizó; y que tipos de ilícitos se detectaron.

Todo lo anterior forma parte – como experiencia valiosa – de un centro de consulta institucional en materia de programación por cada ALAF, cuyo acceso para las demás administraciones permitirá poner en práctica los mismos programas siguiendo el procedimiento que se describa y aprovechando las medidas correctivas para la problemática enfrentada, y en los casos en que se localicen contribuyentes pertenecientes a otra ALAF, con operaciones importantes, se efectúe la retroalimentación correspondiente.

El acceso a la información conlleva un intercambio de experiencia acumulada, cuyo aprovechamiento y beneficio será recíproco.

Etapa de ejecución.

El diseño de base de datos permite apoyar la labor de detección de irregularidades fiscales, como resultado de los cruces que se realizan con la información obtenida de las fuentes internas y externas.

Dichos cruces deberán permitir la obtención de datos confiables y la detección de anomalías fiscales, tales como:

Contribuyentes omisos
Contribuyentes con diferencias entre lo detectado y lo declarado
Contribuyentes con pagos extemporáneos

Contribuyentes con deducciones apócrifas

Validación de productos.

El resultado de los cruces de información son productos, cuyo contenido es verificado en cuanto a Validación de los datos (campos).- Esta validación se refiere a analizar que cada uno de los campos contenga la información solicitada, así mismo, se verificarán las características del campo, es decir, si se refiere a campo número, alfabético o alfanumérico.

Validación de los datos de identificación y ubicación del contribuyentes.- De estos datos se deberá de validar lo siguiente:

a).- Que no haya registros duplicados.- En tal caso se deberán identificar en el sistema a los contribuyentes repetidos, lo anterior para que no sean tomados en cuenta por el área de programación correspondiente, haciendo mención de esta situación en el reporte respectivo.

b).- Que los contribuyentes en cuestión se encuentren ubicados en la jurisdicción, de las diferentes instancias fiscalizadoras, en caso de que no sea así, se procederá de igual forma como aparece descrito en el párrafo anterior; además se deberá incluir esta información en el reporte de la instancia a la que corresponda el domicilio del contribuyente.

c).- Que se señalen claramente los contribuyentes con las características siguientes:

No se encuentre registrado

Que no tenga R.F.C.

Los que no se pudieron identificar

Los que están identificados y no presentaron declaración

Para los efectos de validación se solicitarán algunas declaraciones para cotejar la información de estas con los datos de los listados emitidos, esta validación también se puede realizar por medio de la consulta a la cuenta única nacional.

Preselección de Contribuyentes.

La preselección de contribuyentes es la tarea más importante de la programación, ya que especifica a quienes probablemente se dirigirá la acción fiscalizadora, con base en los elementos indicativos de incumplimiento de obligaciones fiscales.

El proceso de selección se aplica con base en :

A).- Grado de verdad y confiabilidad de la información proporcionada por los contribuyentes .

B).- La presunción razonada y fundamentada del grado de evasión a través de indicios y hallazgos.

C).- Las pruebas objetivas, competentes y suficientes.

D).- La precisión del riesgo de la auditoría que está marcado como la probabilidad de su auditoría en corto plazo.

Canalización hacia los métodos de revisión.

La aplicación de la estadística, puede determinar que la viabilidad de la acción fiscalizadora se ubique en dos planos:

La revisión a través de métodos ágiles.

La selección de contribuyentes para métodos profundos.

Viabilidad de la Acción Fiscalizadora.

Para considerar que una acción fiscalizadora es viable se establece que han sido cubiertos los siguientes requisitos:

Disponer de información objetiva, oportuna y confiable para sustentar el indicio del acto fiscalizador, (incluyendo la denuncia)

Disponer de indicios concluyentes, competentes y suficientes

Disponer de indicios que al aplicarse sobre los seguimientos del universo de contribuyentes en análisis conduzcan a la aplicación de economías fiscalizadoras.

Determinar la importancia relativa del caso a auditar, la cual está en función por los montos estimados de evasión; así como del nivel de ingresos que declara el contribuyente y a las investigaciones de campo.

El índice de riesgo en que incurre el contribuyente de que se ejerza sobre él, la acción fiscalizadora.

Determinar el índice de riesgo de la acción fiscalizadora, referente a su efectividad; ya que no obstante, de que se tengan indicios concluyentes y suficientes, estos puedan desvirtuarse ya que

pueden existir errores en las fuentes de donde se obtuvo la información; y pueden ser los siguientes:

Desactualización de la información de la cuenta única

Errores de los informantes al elaborar sus declaraciones de clientes y proveedores

Errores al capturar la información en los equipos de cómputo, en la elaboración de programas de cruces de información.

Errores en el llenado de la declaración al plasmar el R.F.C. en forma incorrecta, ya que las operaciones serían de un contribuyente distinto.

Una vez analizado y seleccionado a los contribuyentes y, en su caso, habiendo realizado las investigaciones de campo pertinentes, se procede a integrar los expedientes respectivos a fin de someterlos a consideración del comité de programación, en cual determinara el tipo de revisión a realizar.

Con base en esta información el Comité puede resolver:

Aprobar la propuesta con el método de revisión sugerido

Aprobar la propuesta con otro método de revisión

Solicitar que se profundice una investigación o

Desechar la propuesta (en virtud de no contar con la información que justifique la programación por ningún método de revisión)

Análisis de Resultados e Informes.

Es fundamental que en esta fase se analicen los resultados obtenidos del programa en cada uno de los productos, a fin de determinar si los resultados esperados fueron los correctos, y en su caso, conocer las causas de las desviaciones que se hayan presentado.

Con los informes periódicos o sistemáticos establecidos, se obtiene una de las principales fases de la comunicación, con esta se observa el comportamiento del programa, se determina la productividad del mismo y se conoce si la normatividad establecida fue aplicada correctamente.

Los informes deben de proporcionar información cuantificada de cada una de las acciones llevadas a cabo. Es fundamental que en esta fase se analicen los resultados del programa en cada uno de sus productos emitidos, para así lograra la sistematización de los procesos de todos los programas desarrollados.

Todos los informes que se diseñen deberán reunir los siguientes requisitos básicos para que cumplan con su cometido para el cual fueron diseñados.

- 1.- Deben ser precisos
- 2.- Ser oportunos
- 3.- Ser completos
- 4.- Tener información constante
- 5.- Deben tener información estructurada

Una de las principales funciones de esta fase, es la de verificar que los procedimientos establecidos estén dando los resultados esperados, que se cuente con la información, en caso contrario, ver cual es el motivo de esta variación y si es necesario modificar las normas y hacer que se apeguen a

la realidad. Consiste básicamente en dar a conocer indicadores del comportamiento del programa y en forma específica de los reportes emitidos, estos indicadores pueden ser positivos o negativos.

Los indicadores positivos reflejan las virtudes, los beneficios, calidad y aprovechamiento que se tiene del programa desarrollado. Para los efectos del programa se deberá considerar lo anteriormente expuesto pero además se debe tomar en consideración:

El impacto de la presencia fiscal

El costo beneficio

El aprovechamiento del programa para el cumplimiento de las metas

El mejor aprovechamiento del programa con el mínimo de recursos financieros, materiales y humanos.

Los indicadores negativos, reflejan los defectos o inconsistencias que no fueron debidamente planeadas, desarrolladas o ejecutadas lo cual trae como consecuencia efectuar las adecuaciones pertinentes.

Criterios para la Función de Programación.

Para Seleccionar Contribuyentes y Areas a Fiscalizar.

Diferencias relevantes entre los ingresos detectados y los declarados. Los montos mínimos a partir de los cuales se seleccionan los contribuyentes los determina cada ALAF.

Contribuyentes a quienes se les detectan ingresos y no presentan declaración del ejercicio.

Irregular comportamiento fiscal de los contribuyentes, cumpliendo con investigaciones oculares.

Análisis de antecedentes fiscales contra la actividad física observada y análisis comparativo de niveles de recaudación.

Identificar los de más alto índice de utilidad obtenida, atendiendo a su volumen de operaciones, en estos casos es importante consultar la información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para precisar los giros o actividades económicas de mayor aportación al producto interno bruto de la localidad

Identificar las actividades económicas preponderantes de la zona y proceder al análisis del régimen fiscal correspondiente. Completar este análisis con el estudio de devoluciones o compensaciones de impuestos que gestionan.

Señalar los sectores con poca o nula fiscalización.

Contribuyente que se considere redituable en cuanto costo beneficio y presencia fiscal.

Detención de una o más actividades que realiza el contribuyente por las que se presume la omisión de ingresos y por ende contribuciones fiscales.

Aplicación incorrecta de las disposiciones fiscales, perdidas acumuladas y su amortización.

Para Seleccionar Contribuyentes y Areas a Fiscalizar.

Deducciones elevadas con relación a sus ingresos y actividad.

Giros que por su forma de operación les permite la omisión.

Planeación o estrategias fiscales que emplean.

Contribuyentes con altos ingresos pero que no enteran impuestos de ninguna índole o lo hacen pero no con importes mínimos.

Contribuyentes que durante los últimos 3 a 5 ejercicios han obtenido pérdidas fiscales.

Contribuyentes renuentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, aún por mandatos de autoridad fiscal competente.

Para presentar Casos o no al Comité de Programación:

contribuyente que se considere redituable en cuanto costo beneficio y presencia fiscal.

Dependiendo de la irregularidad derivada del momento de la omisión y considerando el comportamiento fiscal.

Atendiendo al nivel de ingresos del contribuyente.

Que la propuesta se respalde con antecedentes firmes y suficientes y se prevea una efectiva recaudación.

Que no sea controlada, controladora o paraestatal.

Que no tenga revisión por el ejercicio que se propones por la alaf o entidad Federativa.

Que no sea del sector financiero.

Que no se trate de una empresa dictaminada.

Que las pruebas documentales aportadas sean validadas y constaten autoridad fiscal.

Que fiscalmente este fundamentada la observación

Que no haya operado la caducidad.

Que sea de su competencia jurisdiccional.

Tener plenamente identificada la empresa, y estar seguro de que es la que está operando (investigación de campo).

Estadística de revisiones anteriores, monto de los créditos determinados, si se corrigió o líquido o líquido en su caso, si se interpuso algún medio de defensa, tipo de observaciones o irregularidades.

Tomar en cuenta que el contribuyente seleccionado no tenga suspensión de actividades o este dado de baja por no localizado.

Para abrir o no una revisión.

Magnitud de empresa. Nivel de ingresos detectados y declarados.

Deducciones y pérdidas en exceso.

Dependiendo de la irregularidad derivada del monto de la omisión y considerando el comportamiento fiscal.

Con base en lo redituable de los resultados esperados y atendiendo a la situación prevaleciente ante el registro federal de contribuyentes.

Los integrantes del comité valoran la conveniencia de aprobar los asuntos.

Considerar las revisiones anteriores para evitar fiscalizar constantemente a los mismos contribuyentes.

Evaluación económica del contribuyente y análisis de su régimen de tributación (obligaciones).

Que las propuestas las apruebe el comité de programación

Que la propuesta de programación fundamente las observaciones fiscales.

Que el tipo de revisión propuesto sea el procedente.

Valorar los antecedentes de un contribuyente dictaminado en el comité de programación para acordar si se abre una vista domiciliaria o una revisión de gabinete a través de la revisión del dictamen.

Para decidir el tipo de revisión: ágil o profunda.

Dependiendo de la magnitud de la irregularidades detectadas y los procedimientos necesarios para su determinación.

De acuerdo al programa del cual se derivan las propuestas y rangos establecidos o acordados.

El nivel de ingresos del contribuyente y la magnitud de la empresa, así como el tipo de actividades que realizan

El comité de programación lo decide con base en el análisis del expediente que se integra por propuesta.

Determinación de operaciones que impliquen la omisión de ingresos y los procedimientos necesarios para comprobar el incumplimiento fiscal.

Con base en el rango de diferencia detectada, fecha de inicio de operaciones, ingresos, etc.

De acuerdo a su comportamiento fiscal

Considerar el volumen y actividades de la empresa.

Conforme el numero de cuantas a examinar y si se requiere información de terceros.

Dependiendo de la información, en el caso de cruce de información.

Procedimiento para seleccionar y programar.

Cruce de información de las declaraciones de clientes y proveedores, y obtener diferencias.

Cruce de información entre lo declarado y lo detectado.

Identificación de sectores productivos y de los más representativos. Se obtienen los principales contribuyentes.

Verificaciones fiscales y análisis de contribuyentes con auge económico. Estudio de comportamiento fiscal.

Cruces de información de contribuyentes que solicitan devoluciones o compensaciones, contenidos en listados provenientes de recaudación.

Análisis de declaraciones del isr.

Verificar de sectores con mayo movimiento en la localidad y selección de aquellos no fiscalizados.

Identificación de sectores con mayor movimiento en la localidad y selección de aquellos no fiscalizados.

Concentrar la información en una base de datos para detectar ingresos o deducciones.

Utilizar la información de la base de datos de comercio exterior.

Por medio de los signos externos de riqueza para las personas físicas.

Considerar los reportes que se reciben de la administración local de recaudación, referente a los contribuyentes renuentes e incumplidos.

Estudios estadísticos sobre la recaudación primaria en los que se observa los incrementos o decrementos en la recaudación de las diferentes contribuciones federales.

Por indebida aplicación de la ley o técnica contable.

En el ámbito local establecer una base de datos para controlar el cumplimiento de la presentación de declaraciones en tiempo y forma.

Considerar las cadenas productivas aplicadas a los grandes contribuyentes.

Procedimiento para programar.

Procedimiento A:

Identificación de fuentes de información y recopilación de información: cuenta única, dependencias gubernamentales, Banco de México y local de recaudación.

Clasificación de información por sectores económicos y actividades menos fiscalizadas.

Determinar la actividad a fiscalizar.

Tipo de contribuyente (física o moral).

Determinación de obligaciones fiscales.

Fijación de tiempos para el desarrollo del programa.

Depuración de información mediante consulta en cuenta única.

Definición del ilícito.

Requiere declaraciones del ISR, IVA, IA.

Profesiones que tienen más auge en el estado.

Procedimiento B:

Realizar un estudio socioeconómico.

Derivar estudios sectoriales.

Actividades a fiscalizar por su importancia en PIB.

Generar CIF local, con base en grandes contribuyentes.

Cruces de información (declarado contra lo detectado).

Investigación de campo.

Verificar sus obligaciones fiscales.

Seguimiento de contribuyentes con auto facturación. (la usa como fuente de programación).

Seguimiento del cumplimiento de obligaciones fiscales en tiempo y forma de los contribuyentes que han sido fiscalizados, así como aquellos que solicitaron pagar en parcialidades en forma espontánea sus adeudos.

Procedimiento para utilizar los productos.

Registro de productos que recibe.

Compartir con el estado, solo en casos que se indiquen

Verificar datos en cuenta única.

Verificar antecedentes de auditoría.

Revisar antecedente (propuesta) contra la declaración anual o informativa.

Determinar régimen fiscal.

Discriminar: sin diferencias, otra jurisdicción irrelevantes, seleccionar empresas controladas, controladoras, dictaminadas, sistema financiero y paraestatales.

Someter a comité de programación las propuestas que procedan.

Retroalimentar al área central.

Complementar propuestas con CIF local.

Clasificar por medio de revisión.

Con propuestas con importes mínimos generar revisiones masivas que sean redituables.
Verificar si un contribuyente tiene revisión en algún otro programa.

Control y seguimiento en el Area de Programación.

Seguimiento de propuestas programadas.

El comité de evaluación de resultados se dan a conocer los procedimientos aplicados y resultados obtenidos por el área operativa.

Cuando existen antecedentes de contribuyentes dictaminados se turnan al área de revisión de dictámenes, quien las integra a sus análisis, para en su caso reunir las propuestas para el comité de selección de cartera, para programar revisiones de papeles de dictámenes y se somete a comité para valorar si es conveniente iniciar facultades de revisión directamente con el contribuyente.

Coordinación de revisiones conjuntas con otras ALAF'S.

Obtener información de representantes legales socios, administradores o ampliación de ejercicios a empresas del mismo grupo.

Plazo de inicio de auditorías.

Una vez aprobada en comité se emite la orden, de inmediato se entrega al área operativa y se inicia al día siguiente

Se desahoga de acuerdo a las cargas de trabajo del personal operativo.

En plazo no mayor a 48 horas hábiles después de recibir la orden el área operativa debe iniciar.

Revisiones de expedientes de ordenes revocadas.

En la revocación.

Elaboración de un informe por parte del área operativa, sobre las causas de revocación. El sub administrador presenta el asunto al comité de evaluación de resultados.

Análisis de las ordenes revocadas en comité de programación.

En revocaciones internas se hace un estudio del caso para ver las posibilidades de girar nueva orden, o confirmar la revocación por carecer de elementos.

Revisión de los expedientes de ordenes revocadas en forma mensual, llevando un control de las mismas y se informa a través del SUI.

El área operativa turna el expediente de revocación a firma del administrador el cual antes de autorizar, turna al área de programación, esta después de haberlo verificado (realiza investigación ya que son puntos malos para el área de programación), regresa el expediente al administrador.

Acciones y mecanismos para mantener las áreas de programación restringidas y confidencialidad de la información.

I. Restringida

Contar con una ventanilla para la atención de asuntos.

Area cerrada, con acceso únicamente del personal del área.

II. Confidencialidad de la información.

Advertencia al personal sobre la confidencialidad de la información y de las sanciones en que incurre.

Crear grupos de investigación con funciones y manejo de información específica para acortar los tramos de responsabilidad y para que la supervisión por asunto sea directa.

Llevar a cabo la confidencialidad de los asuntos en forma personal para evitar la fuga de información.

No mencionar el nombre del contribuyente que esta en revisión incluso en comité.

El personal es debidamente seleccionado, ya que debe contar con características de confidencialidad.

Contar con caja fuerte para resguardar información confidencial.

CONCLUSIONES

En suma, la Reforma del Estado ha traído consigo un cambio estructural en el sector público, donde la puesta en marcha planes y programas bien establecidos pueden dar resultados óptimos, sin embargo para llevar a cabo un verdadero desarrollo económico, se requiere de un cabal proceso de descentralización, donde las aportaciones que hagan las Entidades Federativas en términos de recaudación deber ser repartida de manera equilibrada.

Ante este hecho es preciso implantar nuevas formas de coordinación fiscal, donde los Municipios participen activamente y donde estos sean los encargados de administrar sus fianzas, para que realmente se lleve a cabo un verdadero federalismo.

La fiscalización como piedra angular del Sistema Tributario reestructuró su organización a fin de reorientar sus funciones hacia una fiscalización íntegra que permitiera tener una cobertura de acción más amplia y efectiva, cuyo propósito de dar respuesta satisfactoria al reto que representa la política en materia económica implantada por el ejecutivo federal.

El compromiso que adquiere la SHCP con las Entidades Federativas, involucra la realización de tareas que representan la optimización íntegra de la Administración Tributaria y para efectos de la función fiscalizadora el esfuerzo que realizan las autoridades encargadas de su ejercicio, esta dirigida ahora al desarrollo y consolidación de esta tarea, teniendo como principal objetivo alcanzar altos niveles de eficacia y eficiencia.

La coordinación que en Materia Fiscal Federal han llevado a cabo la Federación y los Estados que es impulsada a través de los convenios de colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización para Entidades Federativas, derivado de los documentos anteriormente mencionados, se instrumentó el Programa Operativo Anual de la Fiscalización para Entidades Federativas, derivado de los documentos anteriormente mencionados, se instrumentó el Programa Operativo Anual de Fiscalización Conjunta Integral durante el primer semestre de 1990, el cual tuvo como objetivo: el combate a la evasión fiscal, a través del fortalecimiento en la carga fiscal la nueva política tributaria establecida en las reformas fiscales y a través mayor conciencia en los contribuyentes sobre la conveniencia de efectuar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

En los años noventa se establece el escenario para que los gobiernos Estatales y Municipales jueguen un papel preponderante en el financiamiento y provisión de servicios a la comunidad.

En el largo plazo, se vislumbra que el Gobierno que pague las cuentas, debe tener acceso a las fuentes de ingresos que puedan cubrir aquellas.

Las necesidades de infraestructura de los Estados es grande, y junto con las otras áreas principales donde la actividad Estatal y Municipal es importante, apuntan hacia una necesidad de recursos crecientes.

Los Gobiernos Estatales han asumido programas de educación básica y capacitación tecnológica, encaminados a incrementar la calidad y equidad del sistema de escuelas públicas.

Asimismo, puede esperarse que el gasto en salud y hospitales aumente a medida en que la demanda de los servicios, como reflejo de la crisis socioeconómica, aumente también, además del incremento natural de los avances técnicos médicos.

Presumiblemente también en el área de asistencia y bienestar social el gasto puede crecer, particularmente en el rubro de pensiones.

¿Cómo habrían de financiarse estos gastos? Los Gobiernos Locales tienen que arreglárselas con una asistencia financiera federal reducida, recurriendo a fuentes alternativas.

Es probable que los Gobiernos Municipales tengan que enfrentar movimientos organizados de limitación fiscal, dirigidos principalmente a impuesto a la propiedad raíz.

Habrà de buscarse la diversificación fiscal y un uso más intensivo de impuestos no patrimoniales y de derechos de usuarios.

Es probable que mecanismos como las evaluaciones especiales ganen mayor aceptación como una manera de pagar por los servicios municipales.

La alta elasticidad del ingreso de los Impuestos Sobre la Renta, los hace un don en los buenos tiempos, pero no en los malos. Los impuestos sobre las ventas son más estables por tienen sus propias y bien conocidas desventajas.

Los Estados como las Municipalidades habrán de recurrir crecientemente a los derechos y cargos del usuario; asimismo los Estados habrán de mejorar la productividad de sus sistemas de ingresos, diversificando a la vez que mejorando la Administración.

En el caso de que se considere conveniente la coexistencia de Impuestos Estatales sobre la Renta de Sociedades, deberá buscarse la uniformidad de unos con otros y la armonización con la legislación federal en materia.

Los Estados deberán de trabajar con el Gobierno Federal para coordinar el empleo de los Impuesto Estatales y Federales sobre sucesiones.

En los años por venir, los Gobiernos Estatales y Municipales pueden asumir un papel aún más importante que el que hoy tienen en el desempeño de sus funciones de servicio a la comunidad.

Quizá sea a los niveles Estatal y Municipal donde se aplique una mayor imaginación e iniciativa en la solución de los problemas Nacionales. Sin embargo las responsabilidades pueden dividirse, es probable que sé de una continuidad al principio del Federalismo Cooperativo, que ha provisto de flexibilidad a los Gobiernos Estatales, Municipales y Federal para trabajar entre si en la provisión y financiamiento de servicios públicos importantes.

El sistema de Coordinación Fiscal requiere fortalecerse ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades crecientes de los Estados y Municipios, estas nuevas circunstancias motivan una constante reformulación de los criterios fiscales en materia de coordinación, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestal, lograr una mejor provisión de servicios a la sociedad, así como aumentar la competitividad de la economía nacional; en esta amplia perspectiva, podemos hablar de tres variantes del nuevo federalismo fiscal: 1) la revisión de los esquemas de participaciones, 2) el fortalecimiento de los ingresos propios de entidades y municipios y 3) la descentralización del gasto.

El sistema de Coordinación Fiscal requiere fortalecerse ante los cambios que se observan en la economía nacional y las necesidades crecientes de los Estados y Municipios, estas nuevas circunstancias motivan una constante reformulación de los criterios fiscales en materia de coordinación, con la finalidad de mantener el equilibrio presupuestal, lograr una mejor provisión de servicios a la sociedad, así como aumentar la competitividad de la economía nacional; en esta amplia perspectiva, podemos hablar de tres variantes del nuevo federalismo fiscal: 1) la revisión de los esquemas de participaciones, 2) el fortalecimiento de los ingresos propios de entidades y municipios y 3) la descentralización del gasto.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Porrúa, 1987.

Bonnin, C.J.F., "Los principios de la Administración Pública" en *Revista de Administración Pública*, Edición Especial en memoria del Maestro Gabino Fraga, México, INAP, 1982.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, **Diccionario Política y Administración Pública**, México, CNCPAP, 1988.

Dirección General de Auditoría Fiscal Federal, **Programa de Modernización, Desarrollo y Consolidación de la Fiscalización para Entidades Federativas**, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1990.

Dornbush Rudiger Fisher Stanley, **Macroeconomía**, México, Macvgraw, Harla, 1985.

Flores Zavala, Ernesto, **Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas**, México, Porrúa, 1988.

Paschoal Rossetti, José, **Introducción a la Economía**, México, Harla, 1985.

Poder Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Retchkíman, Benjamín, **Aspectos Estructurales de la Economía Pública**, México, UNAM, 1975.

Rosenthal, Gert, "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias" en **Memoria del Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**, México, INAP, 1990.

Uvalle Berrones Ricardo, Los nuevos Derroteros de la vida estatal, México, UAEM, 1996.
----- El Gobierno en Acción, México, FCE, 1988.

Villarreal, Rene, La Contrarrevolución Monetaria, México, Oceano, 1994.

Weber, Max, Economía y Sociedad, México, FCE, 1994.

Leyes y Reglamentos

Ley del Sistema de Administración Tributaria.

Ley de Coordinación Fiscal.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en vigor a partir de 1997 y acuerdos de modificación.

Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999.