

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN FISCAL DIRIGIDA A
PERSONAS FÍSICAS. PROPUESTA DE UN PROGRAMA
INTEGRAL.”

T E S I N A

QUE PRESENTA COMO TRABAJO RECEPCIONAL PARA
OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA
NAYELI TERESA CUEVAS ZAMORA

ASESOR: MA. DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL

Septiembre 2006



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.

Agradezco su apoyo a mi familia, a mi esposo, a los sinodales y a mi asesora.

INDICE TEMÁTICO

	Pág.
Introducción.	3
1. El Estado y las Finanzas Públicas en México.	
1.1. El Estado y la Administración Pública.	6
1.2. Las Finanzas Públicas.	10
1.3. La Importancia de los Impuestos.	13
1.4. La Trascendencia de la Educación.	15
2. El Servicio de Administración Tributaria.	
2.1. El Servicio de Administración Tributaria.	18
2.2. La Administración General de Asistencia al Contribuyente.	24
2.3. Las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente.	28
3. La Educación y la Capacitación Fiscal.	
3.1. El Programa de Civismo Fiscal.	31
3.2. La Capacitación Fiscal dirigida a los Contribuyentes.	33
3.3. El Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes.	41
3.4. Propuesta de un Programa Integral de Capacitación Fiscal para Personas Físicas. Prospectiva de la Educación y la Capacitación Fiscal.	43
Conclusiones.	46
Fuentes.	48
Anexos.	51

INTRODUCCIÓN

Dada la importancia que tiene para cualquier Estado-Nación contar con Finanzas Públicas sanas y el papel tan importante que juegan los impuestos en éstas, en la presente investigación se analiza la influencia de la educación y la capacitación fiscal que actualmente se imparte a las personas físicas en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), a fin de optimizar el servicio que se otorga a los contribuyentes.

El SAT es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien delega en él mismo la función de recaudar las contribuciones federales; una actividad primordial para el Estado Mexicano ya que sin estos recursos no podría llevar a cabo su misión, la cual es la procuración del bienestar común de sus habitantes, principalmente a través de la prestación de servicios públicos.

Asimismo manifestar la importancia que tienen los conocimientos transmitidos a los contribuyentes y futuros contribuyentes en las pláticas, cursos y talleres en materia fiscal, ya que de una forma práctica y no tan sólo con folletos, se les dan las herramientas necesarias para que ellos mismos hagan correctamente sus trámites sin ayuda de un tercero, entonces si éstos se incrementan, se mejoraría sustancialmente la gestión en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Aunque la Legislación Fiscal en México es muy cambiante y complicada, ya que año con año sufre constantes modificaciones, aparte de que se tienen que pagar varios impuestos y la fórmula para calcularlos no es nada sencilla, la autoridad debe tratar de que la Ley Fiscal sea lo más entendible posible, por lo menos para el contribuyente de baja capacidad económica, con el fin de proporcionarle los lineamientos generales con los cuales él mismo pueda calcular sus impuestos.

Tomando en cuenta que algunos regímenes fiscales permiten que las personas físicas tengan una contabilidad simplificada, por lo que no deberían pagar a un contador o gestor para que les ayude, se debe propiciar que ellos mismos la lleven dada la situación económica cada vez más apremiante, lo cual les implicaría un doble desembolso.

Considerando lo anterior, sería mejor que la autoridad se adelante y desde el momento en que se inscribe un contribuyente o cambie de régimen fiscal o aumente sus obligaciones, se le den todos los conocimientos y técnicas necesarias para realizar los trámites pertinentes y así cumpla oportunamente con sus obligaciones fiscales de una manera sencilla y ágil.

La presente investigación da inicio en el primer apartado, con el estudio del marco conceptual del Estado, qué es, cuál es su fin, cómo se organiza, asimismo se define a la Administración Pública Federal y se revisa cómo se constituye en centralizada y paraestatal, así como las fases del proceso administrativo.

Después, se continúa con el estudio de las Finanzas Públicas, qué son y cómo se regulan; cómo se clasifican los ingresos del Estado, la importancia que tienen los impuestos, para qué sirven, su fundamento legal, su justificación y, por último, la trascendencia que tiene la educación en la conformación de una sociedad participativa y en la formación de un Estado moderno.

Posteriormente en el segundo apartado, se examina cómo está constituido el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la forma en que se desprende de ésta el Servicio de Administración Tributaria (SAT); se revisa su marco jurídico, su estructura y funciones, así como de la Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC).

Es ésta última, la AGAC el área que se encarga directamente de informar, orientar y asistir a los contribuyentes, la cual es un punto de contacto directo de la Administración Pública con los ciudadanos, a través de las 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente repartidas en todo el territorio nacional, y por último se menciona cómo se constituyen y se señalan los diferentes servicios que se prestan en las mismas.

En el tercer apartado, se analiza la educación y capacitación fiscal que actualmente se proporciona en el SAT, a través de los diferentes eventos de orientación fiscal versados sobre los regímenes fiscales y otros temas; del mismo modo, se analizan los resultados obtenidos de una encuesta que se aplicó, de la cual se desprende que por el momento sólo acuden aquellos contribuyentes que tienen la curiosidad o la iniciativa de instruirse, por lo que esta información debería darse más ampliamente.

Adicionalmente se examinan algunos programas que tiene el SAT, como el Programa de Civismo Fiscal, el cual está dirigido al Sector Educativo a los futuros contribuyentes principalmente, cuyo objetivo es generar una cultura fiscal entre los alumnos de los diferentes niveles escolares a través de pláticas y cursos sobre los impuestos y el Programa de Actualización al Registro Federal de Contribuyentes (PAR), el cual inició en septiembre del 2005, el cual tiene como fin ampliar y actualizar el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), para poder distribuir la carga fiscal más equitativamente.

Por otra parte se propone un Programa Integral de Capacitación Fiscal dirigido a las Personas Físicas como una Prospectiva de la Educación y Capacitación Fiscal en el SAT, ya que según la reciente Ley de Derechos de los Contribuyentes, al SAT le corresponde proporcionar a los contribuyentes la información y asesoría que necesiten sobre el régimen fiscal en el cual están inscritos.

Dicho programa Integral pretende además, apoyarse en el uso de las aplicaciones en Internet, ya que el Gobierno actual está dando un gran impulso al uso de las mismas, sin embargo la mayoría de los contribuyentes desconocen que pueden hacer trámites por esta vía o bien no saben cómo hacerlos, por lo cual se debe apoyar el uso de este medio, sino dicha inversión no dará ningún resultado, aunque aún no todas las personas tienen acceso a esta tecnología o no cuentan con los conocimientos y las herramientas necesarias para hacer uso de ella.

Por último la hipótesis general que se planteó se comprobó afirmativamente, ya que se considera que al dar una capacitación fiscal integral, la gestión tributaria mejorará la calidad en la prestación del servicio, para dejar de ser una molestia pagar impuestos, por lo que se puede decir que la Administración Pública también será más eficiente en la recaudación de los recursos fiscales, los cuales son muy importantes para el sostenimiento del Estado.

1. El Estado y las Finanzas Públicas en México.

1.1. El Estado y la Administración Pública.

El Estado de Derecho, es una institución política regulada por el Derecho entendido éste como un orden jurídico, en donde hay derechos y obligaciones tanto para el Estado como para los ciudadanos, establecidos en las leyes.

El Estado es una organización social, hecha por y para todos los miembros que conforman una sociedad, entendiendo que los intereses particulares se tienen que supeditar a los de la colectividad, para así abatir las carencias individuales y los problemas de la convivencia social; esto con el fin primero de seguir existiendo como tal y después para alcanzar el bienestar general.

Cada Estado Nación independientemente de la forma de Estado que elija la sociedad (Monarquía, República, u otras), está conformado por un territorio donde impondrá la autoridad que le fue concedida a través de la fuerza legítima si es necesario, una población a la cual guiará y un Gobierno. La Constitución Política en el artículo 40 establece que el Gobierno Mexicano, es "una república representativa, democrática y federal".

El Estado Moderno es soberano, esto queda plasmado en el poder que tiene cada Estado para gobernarse sin la intervención de otro; en la representación política, por la cual la sociedad delega en sus representantes el poder de gobernarlos dándoles la autoridad para hacerlo; en los derechos y garantías individuales, como son el de igualdad, libertad, propiedad, justicia, entre otras y la división de poderes.

De acuerdo al artículo 49 de la Constitución referente a la división de poderes, el Poder de la Unión del Estado Mexicano se divide en tres, basándose en sus principales funciones, con el propósito de evitar abusos de poder para que no se concentre el mismo en uno sólo, de tal modo que un poder sea el contrapeso de otro, como recomendaba Montesquieu en su obra El Espíritu de las Leyes.

El Legislativo, el cual norma y crea las leyes de acuerdo a los objetivos de la sociedad marca una parte de la forma en que se va a organizar el Estado y se deposita en el Congreso de la Unión, dividido en dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados; el Ejecutivo, que se encarga de hacer realidad los fines del Estado, depositado en el Presidente; y el Judicial el cual administra justicia y regula las relaciones entre el Estado y los gobernados e impone sanciones para establecer

el orden, también resuelve controversias que se puedan suscitar entre particulares, o entre éstos y los organismos públicos, se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en el Consejo de la Judicatura Federal.

Las particularidades de cada Estado se encuentran en sus constituciones políticas, en ellas las diferentes sociedades plasman sus aspiraciones como nación y las directrices a seguir para ser el país que desean, marcando el camino al Gobierno.

El Estado Mexicano a partir de la Constitución de 1917 tiene objetivos de carácter social, como menciona Alejandro Carrillo es un "Estado de servicio, responsable de garantizar, a toda la población del país, el acceso a niveles cada vez más elevados de vida y no sólo en lo político, sino también en lo económico, en lo social y en lo cultural." ¹ Debe de asegurar el destino de la población; equiparando su nivel de vida en todos los aspectos, de tal manera que el Estado está al servicio de los mexicanos.

De igual manera el Estado deberá procurar que la mayoría de la población tenga resueltas las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda, educación, salud, entre otras. Al mismo tiempo debe evitar ante todo el conflicto social, reduciendo en la medida de lo posible las diferencias económicas entre las diferentes clases sociales que lo componen.

El Estado en su función ejecutiva, se ayuda de un enorme aparato ejecutor el cual forma la Administración Pública, ésta es el instrumento ejecutor como lo llama Alejandro Carrillo, cuyas atribuciones y funciones están definidas en la ley, cuyo deber es hacer que ésta se cumpla y así llevar a cabo el mandato de la sociedad; así la Administración Pública funge como el enlace entre los ciudadanos y el Estado.

La existencia de la Administración Pública Federal a nivel constitucional se señala en el artículo 90 de la Constitución, el marco legal y las bases para la organización de la Administración Pública Federal se señalan más específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se divide en centralizada y paraestatal.

En la Administración Pública Centralizada, las diferentes unidades y órganos se organizan bajo el mando del Presidente, a cada uno se le asigna cierta competencia la cual no debe interferir en la de las otras unidades.

¹ Alejandro Carrillo Castro, La reforma administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos, No. 1, México, Ed. CNCA, 1981, p. 17.

En el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se menciona que la Administración Pública Centralizada esta formada por: el Presidente, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo.

En el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."²

Los órganos desconcentrados también son parte de la Administración Pública Centralizada, pero no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio, ya que su presupuesto proviene de la Secretaría de la cual dependen, aunque si cuentan con independencia administrativa y técnica.

La Administración Pública Paraestatal, está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y por los fideicomisos.

Las Entidades Paraestatales, son unidades auxiliares con autonomía de gestión y los organismos descentralizados forman parte de la Administración Pública Paraestatal, son creados por ley o decreto para realizar actividades estratégicas o prioritarias para el Estado, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La administración es un proceso de acción integral, asimismo un proceso es el ordenamiento sistemático de un conjunto de fases interrelacionadas, las cuales son la planeación, la organización, la coordinación, la integración de los recursos, la dirección y el control de los recursos tanto materiales como financieros, humanos y técnicos con los que cuenta una organización ya sea pública o privada.

Todo esto con el objeto de lograr un mejor funcionamiento; con el fin de convertir los propósitos de la organización en realidad, obteniendo el máximo beneficio con el mínimo de esfuerzo y gasto, lo que se conoce como productividad.

La administración tiene además una función social, ya que le da efectividad al trabajo humano en el proceso productivo de bienes y servicios, por lo que siempre

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 29-XII-1976, última reforma D. O. F. 8-XII-2005, Art. 17, p. 3.

tendrá un objetivo también social, debido a que su fin es la satisfacción de las necesidades tanto del hombre en particular como de la sociedad en general, por lo cual influirá primero en la vida humana y después en su entorno, tanto interna como externamente.

En la fase de planeación se debe considerar el medio ambiente en el cual se desarrolla la organización, institución o dependencia, se establecen objetivos, y después se procede a hacer una proyección de los recursos que serán necesarios para llevarlos a cabo. En la fase de organización, se identifica el trabajo a realizar y se divide entre las diferentes unidades administrativas; en su reglamento interior se puede observar como está organizada una dependencia de Gobierno.

En la fase de integración se hace un registro de los recursos con los que se cuenta, para adecuarlos a las necesidades de la organización, mientras que la dirección debe guiar y motivar al personal para alcanzar tanto objetivos institucionales como personales, además debe supervisar y coordinar todo el proceso de una manera sistemática. En el control se verifican los resultados y se comparan con lo planeado, se determina si hay desviaciones y se ubican las posibles causas para corregirlas.

Para medir la calidad del desempeño administrativo, existen normas como son la eficiencia y la eficacia. La eficiencia se refiere a la utilización racional o adecuada de los recursos, los cuales siempre son escasos, es decir aprovechar los recursos de una manera óptima, hacer más con menos, reduciendo al máximo los costos, elevando la productividad, obteniendo más beneficios con menos esfuerzo.

La eficacia se refiere a los medios para lograr los planes o metas organizacionales; cuando se logra conseguir los objetivos y metas planeadas, con un uso racional y adecuado de los recursos utilizados, se alcanza la efectividad.

La eficiencia y la eficacia están íntimamente relacionadas. Por ejemplo algunas Secretarías son sumamente eficaces ya que consiguen sus objetivos pero con un gran desperdicio de recursos, por lo que son ineficientes.

La Administración Pública como se mencionó anteriormente es un sistema que se encarga de planear, organizar, integrar, coordinar, dirigir y controlar los recursos con los que cuenta el Estado, para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad; debe procurar tener siempre un desempeño eficaz así como eficiente y lograr un desarrollo pleno de la sociedad; si es necesario debe modernizar sus procesos para que los servicios que presta tengan calidad, que cubran las expectativas de la ciudadanía.

Por otra parte el Estado es un organismo social, como menciona Joaquín Rodríguez “los organismos sociales deben vigilar que se satisfaga adecuadamente las necesidades de los diferentes sectores que reciben servicios por lo que deben ser oportunos, seguros, suficientes y económicos.”³ Oportunos, por que se deben otorgar en el momento esperado, con la duración señalada y en un lugar adecuado. Seguros, por que se puede confiar en ellos. Suficientes ya que deben estar en la cantidad necesaria y económicos porque deben tener un costo razonable.

Asimismo se entiende por servicio, la actividad planeada con la intención de satisfacer plenamente las necesidades y expectativas del cliente-usuario. Un servicio con calidad, es aquel que cumple satisfactoriamente todos los requerimientos del usuario.

Para que el Estado cumpla con sus funciones adecuadamente incluyendo la prestación de servicios necesita inmensos recursos económicos, por eso el siguiente apartado tratará sobre las Finanzas del Estado, lo que se conoce como Finanzas Públicas.

1.2. Las Finanzas Públicas.

Año con año se hace una planeación-programación presupuestal de acuerdo a los programas económicos y sociales que se tienen contemplados llevar a cabo en el Programa Nacional de Desarrollo sexenal, posteriormente se procede a hacer una proyección de los ingresos que se obtendrán y con los cuales se podrá disponer para cumplir con dichos programas.

El Estado estima cuáles van a ser sus ingresos de acuerdo al comportamiento de los precios del petróleo y de las variables macroeconómicas, el Estado se allega de éstos principalmente por los siguientes medios: a través de los recursos tributarios, de emisión de moneda, de los ingresos obtenidos por las empresas paraestatales u organismos descentralizados conocidos como precio público, y por medio del endeudamiento público (empréstitos internos o externos).

La actividad financiera del Estado se divide en tres momentos: el primero cuando obtiene ingresos por los medios mencionados; después cuando administra esos recursos de una manera racional y por último realiza una serie de erogaciones para

³ Joaquín Rodríguez Valencia, Introducción a la Administración con enfoque de sistemas, 2ª. ed. México Ed. ECASA, 1996, p. 11.

cubrir sus gastos; ya sea para sostener su funcionamiento, para prestar un servicio o para alcanzar sus fines.

Esta actividad se encuentra regulada por el Derecho Financiero, el cual es el conjunto de normas que regulan la actividad financiera del Estado⁴ en estos tres momentos: obtención, manejo y erogación de los ingresos; a su vez el Derecho Financiero se divide en: el Derecho Fiscal el cual se refiere a los ingresos, el Derecho Patrimonial que se remite al patrimonio fijo del Estado y el Derecho Presupuestario se relaciona principalmente al presupuesto de ingresos y egresos.

Del Derecho Fiscal se desprende el Derecho Tributario el cual tiene como objeto de estudio, las normas referentes a las contribuciones o tributos señaladas en el Código Fiscal de la Federación.

Las Finanzas Públicas, son la ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales⁵, las cuales estudian los medios por los cuales un Estado se hace de los recursos financieros necesarios para cubrir sus gastos y la forma en que este los utiliza, estos recursos se conocen como ingresos públicos, ya que el Estado requiere inmensos recursos económicos para alcanzar las metas fijadas y así cubrir las necesidades de la población, a través de diversas prestaciones y servicios.

Las funciones más elementales del Estado, son la de conservar el orden interno y externo del país, internamente a través de la policía y externamente la defensa del país recae en el ejército y la de impartir justicia se hace por medio de los tribunales.

La mayoría de las necesidades colectivas no pueden ser cubiertas solamente por los particulares, por lo que se comisiona a algún organismo público para atenderlas, dando lugar a un servicio público; a veces el Estado delega esta función a la iniciativa privada, a través de una concesión, por ejemplo el transporte público.

La prestación de servicios públicos es la actividad más importante del Estado la cual tiende a crecer debido al incremento de la población y de los centros urbanos, como consecuencia, también aumentan las necesidades que el Estado debe atender, por lo que se explica la necesidad constante de recaudar o incrementar el ingreso. Con lo anterior se puede observar que hay una estrecha relación entre los gastos y los ingresos.

⁴ SAT, Nociones Generales sobre Finanzas Públicas, Junio 1999, p. 2-1.

⁵ Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 9.

El Estado por otra parte funge como titular de un conjunto de bienes: ingresos, propiedades, etc., los cuales están a su cargo y hace uso de ellos para cumplir con sus atribuciones, a lo cual se le conoce como Hacienda Pública y recibe el nombre de fisco por ser titular de ésta⁶. Asimismo, el erario es el conjunto de recursos financieros que tiene una entidad pública para efectuar sus pagos.

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, el cual es un documento en el que se agrupan los principios jurídicos que rigen a los impuestos y a las autoridades fiscales. La recaudación de todos los ingresos de la Federación está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tiene la facultad de autorizar a las diferentes Entidades Federativas a que lleven a cabo esta función por medio de Convenios de Coordinación para administrar el impuesto.

Los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos ordinarios y extraordinarios⁷. Los ordinarios (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos), son los que recibe el Estado en forma regular en cada ejercicio fiscal, y se establecen en la Ley Anual de Ingresos; y extraordinarios cuando el Estado tiene que atender una situación fuera de lo normal, por ejemplo alguna catástrofe natural (impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios, empréstitos, emisión de moneda, expropiación, etc.).

También se pueden clasificar los ingresos en financieros y fiscales. Los ingresos financieros son los que recibe el Estado por la explotación de algún bien, la emisión de moneda, venta de un bien o por las utilidades de alguna empresa de su propiedad y los ingresos fiscales son aquellos que se derivan de alguna ley impositiva.

Los ingresos del Estado se presentan en el Presupuesto de Ingresos el cual se convierte en Ley una vez que es aprobada por el Congreso de la Unión, la cual incluye todos los conceptos por los cuales el Estado recibirá ingresos con cifras estimadas de cada uno durante todo el ejercicio fiscal, con 9 rubros principalmente. Dichas cifras están relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2005⁸:

A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

- I. Impuestos
- II. Contribuciones de Mejoras

⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁸ Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2005, D. O. F el 24 de noviembre de 2004.

- III. Derechos
- IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago
- V. Productos
- VI. Aprovechamientos

B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

- VII. Ingresos de Organismos y Empresas
- VIII. Aportaciones de Seguridad Social

C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS

- IX. Ingresos derivados de Financiamientos

En el próximo punto se ahondará sobre los impuestos y la importancia que tienen los mismos para el desarrollo del Estado Mexicano.

1.3. La Importancia de los Impuestos.

Cabe aclarar que la Administración Tributaria se refiere únicamente a los ingresos tributarios los cuales son los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

En el artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación se menciona que los impuestos son las contribuciones que pagan todas las personas físicas y morales para contribuir con el gasto público; las contribuciones de mejoras son las contribuciones que pagan las personas físicas y morales a cambio de alguna obra pública en particular; las aportaciones de seguridad social son los pagos en materia de seguridad social y los derechos son las contribuciones por el uso o aprovechamiento de algún bien público o por algún servicio que preste el Estado en su función de derecho público.

Como se mencionó anteriormente, los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que el poder público exige a todos sus ciudadanos con el fin de cumplir con sus atribuciones a escala federal, estatal o municipal, y se conoce como potestad tributaria al privilegio que tiene el Estado de imponer estos impuestos.

Según el artículo 73 fracción VII de la Constitución, la potestad tributaria recae en el Poder Legislativo quien crea y aprueba las leyes de los diferentes impuestos,

además determina qué actividad genera la obligación de pagar y cuándo debe pagar.

El Poder Ejecutivo tiene el carácter de Administración Tributaria porque verifica cuándo se da la obligación, cuánto se debe pagar y si el impuesto se ajusta a la ley.⁹

En el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación para todos los mexicanos de pagar impuestos: "Contribuir con los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

De manera proporcional y equitativa, se refiere a que todos los que pueden pagar deben contribuir, pero sólo con lo necesario para sufragar los gastos del Estado, ya que el Estado no cobra más allá de lo indispensable para cubrir sus gastos, o sea que no atesora los ingresos que le restan.

El fin y justificación de los impuestos, es que el Estado tiene funciones que cumplir mismas que le fueron encomendadas por la sociedad, por lo que debe contar con recursos económicos suficientes, lo que se traduce principalmente en la prestación de servicios públicos.

Además de tener un fin fiscal como el anterior, los impuestos pueden tener un fin extrafiscal ya que son utilizados para restringir el desarrollo de ciertas actividades que se consideren perjudiciales o por el contrario puede favorecer a las que sean provechosas, o las que permitan redistribuir la riqueza impidiendo la acumulación de la misma.

A partir de 1917, el Estado Mexicano empezó a crecer desmesuradamente debido a las nuevas funciones sociales y económicas encomendadas constitucionalmente, creándose nuevos órganos económicos y administrativos con los cuales no contaba antes; no fue hasta 1982 cuando presionado por fuerzas externas e internas comienza a reducirse en su aparato administrativo, lo que se conoce como el redimensionamiento del Estado.

Como consecuencia de esto, la intervención del Estado en la economía comenzó a ser menor hasta llegar a hoy día, por esta razón las empresas paraestatales son cada vez menos y los recursos por este concepto se han reducido gradualmente.

Los ingresos más importantes en este rubro son por la venta de petróleo, una tercera parte de éstos, sin embargo el petróleo es un recurso no renovable, hay

⁹ SAT, Inducción al SAT, 2000, p. 2-3.

estudios que indican que en 25 años se agotará, por lo que el Gobierno busca fortalecer otras opciones como la recaudación de impuestos.

Otra opción para obtener recursos, el endeudamiento público, no es tan recomendable, ya que a veces los Estados poderosos económicamente condicionan los préstamos, lo que implica una pérdida de soberanía en asuntos internos, además el pago de los préstamos recae principalmente en las futuras generaciones. En una economía sana la principal fuente de recursos del Estado para cubrir sus gastos debe ser la tributaria.

La sociedad no sólo debe dar los lineamientos a seguir, sino también debe contribuir en la medida de sus posibilidades al sostenimiento del Gobierno que eligió, no solamente darle la autoridad de gobernar sino también los recursos necesarios para que cumpla con su mandato.

Así pues, la materia de impuestos es relevante para el sostén de todo Estado por lo cual la formación y capacitación del personal fiscal son importantes a fin de cumplir eficazmente con su función recaudadora y al mismo tiempo proporcionar un servicio e información de calidad a un ciudadano cada vez más participativo, por lo cual el siguiente apartado se refiere a la influencia que tiene la educación en su preparación.

1.4. La Trascendencia de la Educación.

El Estado Mexicano es una organización política en donde la responsabilidad de alcanzar el desarrollo debe ser compartida entre éste y todos los miembros que lo conforman de una manera solidaria y recíproca. Por lo cual se debe crear conciencia en la sociedad, hacerle entender que su papel ahora es más activo tanto para hacer valer sus derechos por ejemplo el derecho a elegir a sus gobernantes a través del voto, como para cumplir con sus obligaciones entre las cuales como se observó antes, está la de pagar impuestos para contribuir con los gastos del Estado.

Esto se puede lograr principalmente a través de la educación formal, es decir la que se imparte en las diferentes instituciones educativas que conforman el Sistema Educativo, la cual se encarga de formar valores cívicos en los ciudadanos desde que son pequeños hasta que se incorporan al medio laboral, para que éstos sean responsables ya que "los valores se transforman, se producen y reproducen por

medio de las diversas formas que adopta la educación”¹⁰. Posteriormente la educación continua en los centros de trabajo a través de la capacitación o el adiestramiento.

De igual manera una sociedad moderna como menciona Rafael Martínez Puón debe contar con un Estado moderno, se busca “contar con aparatos administrativos eficientes y profesionalizados tanto en el ámbito federal, estatal como municipal, con finanzas públicas sanas y con un manejo transparente de los recursos públicos, con un sentido de ética en el servicio público con decisiones lo más democráticas posibles y con una prestación de servicios públicos de calidad”¹¹.

Por ello se quiere implantar en la Administración Pública Mexicana en sus tres niveles de gobierno el Servicio Civil de Carrera, cabe aclarar que la presente investigación no pretende ahondar mucho al respecto sin embargo es importante mencionar la relevancia del mismo, ya que algunas instituciones ya cuentan con el mismo por ejemplo en la Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Secretaría de Educación Pública entre otras, todo esto con el fin de contar con personal altamente calificado y aún más importante que sea honesto con una actitud de servicio, ya que el recurso más importante con el que cuenta cualquier organización es el humano, por otro lado se pretende dar continuidad a los diferentes planes y programas gubernamentales, para que estos no sean solamente sexenales.

El Servicio Civil de Carrera influye en la vida laboral de una persona desde que ingresa a una institución hasta que deja de trabajar dentro de ella, ya que en primer lugar se reclutan y seleccionan a los mejores candidatos, después se les forma a través de una capacitación constante de acuerdo al puesto que desempeñen y se le permite crecer dentro de la misma según sus capacidades a través de evaluaciones y por último se crean planes de retiro digno, con lo cual se pretende retener al mejor capital humano dándole estabilidad y seguridad en el trabajo, al mismo tiempo cumpliendo con sus expectativas de desarrollo laborales.

Por lo cual en el 2003 se aprobó la “Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal” para profesionalizar el actuar de los servidores públicos que la conforman y así acabar con el spoil system¹² el cual ubica en primer lugar la confianza sobre la capacidad de las personas.

¹⁰ José Sarukhán K., “Sociedad civil, valores éticos, educación y colaboración ciudadana”, en Participación ciudadana y control social, México, Ed. Porrúa, 1994, pp. 96-97.

¹¹ Rafael Martínez Puón, “La Profesionalización de la Administración Pública en México, Dilemas y Perspectivas”, España, Ed. INAP, 2003, p. 19.

¹² Ibid., p. 17.

El Servicio de Administración Tributaria que es la institución que en México se encarga de la recaudación de los impuestos en el ámbito federal, este órgano desconcentrado desde su creación contempló la implementación del Servicio Civil de Carrera a través del establecimiento del Servicio Fiscal de Carrera, aunque a la fecha no se ha podido implementar en su totalidad ya que el mismo ha estado en constante revisión lo que ha impedido su real puesta en marcha.

Por lo cual el siguiente apartado versará sobre el Servicio de Administración Tributaria, su estructura y funciones, así como de la Administración General de Asistencia al Contribuyente y las Administraciones Locales de Asistencia señalando los diferentes servicios que prestan.

2. El Servicio de Administración Tributaria.

2.1. El Servicio de Administración Tributaria.

En el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mencionan las dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos administrativos:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Secretaría de Energía
Secretaría de Economía
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de la Función Pública
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salud
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Reforma Agraria
Secretaría de Turismo
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Son 18 Secretarías de Estado, entre las cuales figura la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de acuerdo a su Manual de Organización General,¹ está conformada por las siguientes unidades administrativas:

Secretaria

- ❑ Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público
- ❑ Subsecretaría de Ingresos
- ❑ Subsecretaría de Egresos
- ❑ Oficialía Mayor
- ❑ Procuraduría Fiscal de la Federación

¹ Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3-VI-05, p.30.

- ❑ Tesorería de la Federación
- ❑ Unidad de Coordinación con Entidades Federativas
- ❑ Unidad de Comunicación Social y Vocero
- ❑ Unidad de Inteligencia Financiera
- ❑ Coordinación General de Tecnologías de Información y Comunicaciones
- ❑ Coordinación General de Calidad y Seguridad de la Información
- ❑ Órgano Interno de Control

Y por los siguientes Órganos Desconcentrados:

- ❑ Servicio de Administración Tributaria
- ❑ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- ❑ Comisión Nacional Bancaria y de Valores
- ❑ Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- ❑ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, **(anexo 1)**.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 31 se hace referencia a los asuntos que le corresponden a la SHCP **(anexo 2)**; en referencia al objeto de estudio de esta investigación, en la fracción XI dice que deberá: "Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Desde el año de 1821 cuando se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, se crea la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien era la autoridad fiscal del país hasta la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT)

El cual es un órgano desconcentrado de esta Secretaría, el cual sustituye a la Subsecretaría de Ingresos, mediante el decreto del 15 de diciembre de 1995 cuando se publica la Ley del SAT, la cual entró en vigor el 1 de julio de 1997, con atribuciones y facultades para ejecutar las leyes fiscales y recaudar las contribuciones federales.

La creación del SAT, durante la presidencia del Dr. Ernesto Zedillo, fue un acto de reforma administrativa, cuyo objetivo fue que la administración fiscal estuviera al servicio de los contribuyentes, con el fin de elevar la calidad, la eficacia y la eficiencia en la recaudación, con personal honesto y capacitado a través del servicio fiscal de carrera y una aplicación transparente de las leyes fiscales.

El SAT responde a la tendencia mundial de modernizar y fortalecer las administraciones tributarias, con el fin de recaudar los impuestos de una manera eficaz y eficiente. Además se consideró pertinente alejar la administración tributaria de los cambios políticos, con el objeto de tener más control sobre la economía informal, mejorar el manejo de las bases de datos y elevar el porcentaje de recaudación, ya que sólo una parte de los contribuyentes inscritos cumple oportunamente con sus obligaciones fiscales.

Y como señala Raúl Sánchez Kobashi exjefe de dicho órgano desconcentrado, “la reforma de la administración tributaria se dio como respuesta a la necesidad inaplazable de asegurar una base adecuada y estable de recursos fiscales y de hacer frente a los compromisos y transformaciones derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al comercio electrónico y a otros hechos económicos de gran relevancia para nuestro país”².

El sustento legal principal del SAT se establece en:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D. O. F. 5-II-1917, última reforma D. O. F. 12-XI-2002.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública federal, D. O. F. 29-XII-1976, última reforma D. O. F. 10-IV-2003.
- La Ley del Servicio de Administración Tributaria, D. O. F. 15-XII-1995, última reforma 12-VI-2003, (entra en vigor el 1-VII-1997).
- El Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, D. O. F. 22-III-2001, última reforma 6-6-2005.

De acuerdo al artículo 2° de la Ley del SAT este órgano desconcentrado tiene las siguientes responsabilidades: aplicación eficaz de la ley fiscal y aduanera, fiscalizar a los contribuyentes, facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria. Además cuenta con autonomía de gestión, presupuestaria y técnica para dictar sus resoluciones.

La filosofía del SAT está integrada por la misión y la visión, cuyos conceptos son la guía para las diferentes funciones que realiza. La misión del SAT la cual tiene proyección a escala nacional es “recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones federales necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y propiciar su cumplimiento voluntario y oportuno”.³

² Raúl Sánchez Kobashi, “El servicio fiscal de carrera”, Revista de Administración Pública, No. 103, México 1999, Ed. INAP, pp.62.

³ SAT, op. cit. p. 3-2.

La visión del SAT es “ser una institución eficiente y eficaz orientada al contribuyente, con procesos integrados, formada por un equipo honesto profesional y comprometido, al servicio de los mexicanos”.⁴

El SAT como se señala en el artículo 8° de su Ley está compuesto por los siguientes órganos:

- I. La Junta de Gobierno, la cual está integrada por: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá la junta, tres consejeros designados por él, de entre los empleados superiores de Hacienda y tres consejeros independientes designados por el Presidente de la República, dos propuestos en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Junta de Gobierno es el órgano que controla, supervisa y aprueba las funciones y facultades del SAT.
- II. El Jefe del SAT, quien es nombrado y removido por el Presidente de la República, y ratificado por el Senado de la República o la Comisión permanente del Congreso de la Unión; es el enlace con las demás instituciones gubernamentales, con el sector privado y social, ya que representa legalmente al SAT, además administra, dirige, supervisa y coordina a las diferentes Unidades Administrativas.
- III. Y las Unidades Administrativas que establece su Reglamento Interior.

En el artículo 2° del Reglamento Interior del SAT, se señala que tendrá las siguientes unidades administrativas:

- Jefatura

Unidades Administrativas Centrales:

- Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información,
- Administración General de Asistencia al Contribuyente,
- Administración General de Grandes Contribuyentes,
- Administración General de Recaudación,
- Administración General de Auditoría Fiscal Federal,
- Administración General Jurídica,
- Administración General de Aduanas,
- Administración General de Innovación y Calidad,

⁴ SAT, *loc. cit.*

- Administración General de Evaluación,
- Unidad de Plan Estratégico y Mejora Continua,
- Unidad de Programas Especiales

Unidades Administrativas Regionales:

- Administraciones Regionales,
- Administraciones Locales,
- Aduanas, **(anexo 3)**.

Además cuenta con un Órgano Interno de Control, el cual ejerce las facultades conferidas a la Secretaría de la Función Pública.

En el artículo 15 de la Ley del SAT, se establece que “el Servicio Fiscal de Carrera tendrá como fin dotar al Servicio de Administración Tributaria cuenta con un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto.”

En el artículo 18 de la citada ley, se menciona que la organización y funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera estará a cargo de una Comisión, y su régimen esta establecido en el Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera. Aunque a la fecha no se ha podido concretizar la puesta en marcha del Servicio Fiscal de Carrera, debido a que se le han hecho diferentes ajustes al proyecto inicial.

La Administración General de Comunicaciones y Tecnologías de Información (AGCTI), es la encargada de establecer los lineamientos generales en materia de informática, asesorar a las diferentes unidades administrativas del SAT en lo referente a tecnología de la información y mantener actualizada la infraestructura de cómputo y telecomunicaciones.

La Administración General de Grandes Contribuyentes (AGGC), establece los programas de recaudación tributaria, difusión, asistencia así como de fiscalización para el sector de Grandes Contribuyentes.

La Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), formula y desarrolla los programas de fiscalización, informa a los contribuyentes de posibles omisiones, e informa a la autoridad competente de hechos que constituyan delitos fiscales, además autoriza a los Contadores Públicos para formular y revisar dictámenes de estados financieros.

La Administración General Jurídica (AGJI), es la encargada de emitir los criterios que deberán seguir las unidades administrativas del SAT respecto a la legislación fiscal, resuelve consultas y solicitudes sobre la aplicación de la misma. Vigila la garantía del interés fiscal mediante recursos administrativos o juicios sobre asuntos de su competencia.

La Administración General de Aduanas (AGA), elabora las políticas y los programas para la correcta aplicación de la legislación aduanera, la prevención de delitos fiscales, la actuación de los agentes, apoderados y dictaminadores aduaneros, la información estadística de comercio exterior y la revisión de mercancía.

La Administración General de Recaudación (AGR), integra y mantiene actualizado el Registro Federal de Contribuyentes, diseña y aprueba los documentos requeridos en las disposiciones fiscales y aduaneras, además recibe, ordena y práctica visitas domiciliarias, establece los programas de recaudación y recauda directa o indirectamente el importe de las contribuciones.

La Administración General de Innovación y Calidad (AGIC), proporciona el apoyo administrativo a las demás unidades administrativas en materia de recursos humanos, financieros, materiales y recreativos.

La Administración General de Evaluación (AGE), supervisa la operación tributaria, evalúa los procesos tributarios y elabora una planeación prospectiva de la función tributaria.

La Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC), proporciona servicios de información, orientación y asistencia técnica, a los contribuyentes para facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y aduaneras, ya que pone a su alcance los servicios necesarios para el pago de sus impuestos, asimismo recibe de los particulares los documentos necesarios para cumplir con las disposiciones fiscales.

Según el artículo 37 del Reglamento Interior del SAT, la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales, se determina mediante acuerdo del Jefe del SAT, los Administradores Locales son designados anualmente por el mismo.

Existen actualmente 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente, Jurídica, de Recaudación y de Auditoría Fiscal; 4 Administraciones Regionales de Grandes Contribuyentes, 48 Aduanas y 8 Administraciones Regionales de Evaluación, que el Jefe del SAT puede establecer o suprimir; en todas estas se delegan las facultades de las Administraciones Generales según corresponda

además deberán aplicar los programas de capacitación que se expidan en el ámbito central.

Según el diagnóstico del Plan Estratégico del SAT,⁵ se emplea a 35,669 personas a nivel nacional, en las oficinas centrales se encuentran el 28.7% y en las Administraciones Locales el 71.4%, distribuidas de la siguiente manera:

AGAFF 23.83 %
AGR 23.52 %
AGA 18.04 %
AGIC 12.61 %
AGJ 6.70 %
AGAC 6.44 %
AGGC 4.57 %
AGCTI 2.46 %
Otros: 1.83%

Se puede observar que la AGIC, un área adjetiva posee casi el doble de empleados que la AGJ y la AGAC y más del doble que la AGGC todas estas áreas sustantivas, se podría hacer una reubicación de personal para apoyar la labor de las áreas operativas. El próximo apartado se aboca a la AGAC a su estructura y funciones.

2.2. La Administración General de Asistencia al Contribuyente.

De acuerdo al Manual de Organización Específico de la AGAC,⁶ la Administración General de Asistencia al Contribuyente, fue creada a partir de la reestructuración del SAT el 22 de marzo de 2001, sus antecedentes parten desde 1966, cuando en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el Departamento de Relaciones Públicas había abogados que brindaban asesoría personal a los contribuyentes, asimismo se empezó a difundir a través de los periódicos y la televisión información fiscal, además se publicó la revista de Investigación Fiscal, se editaron folletos e instructivos para contadores y abogados, y se impartieron los primeros cursos para el llenado de declaraciones y talleres dirigidos a funcionarios.

Después en 1973 se crea el Departamento de Difusión Fiscal, el cuál se encargaba de impartir conferencias en toda la República, se instauraron ocho

⁵ Plan Estratégico del SAT, publicado en el D. O. F. 8-IX-2003, p. 11.

⁶ SAT, Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente, AGAC, Diciembre 2001, p. 4.

Administraciones Fiscales Regionales, con el fin de dar un mejor servicio y resolver los problemas desde su lugar de origen, cada una contaba con una oficina de orientación fiscal; en el nivel central se creó la Subdirección de Orientación Técnica con 14 computadoras (actual Centro Nacional de Consulta), donde se daba respuesta a toda clase de consultas. En las Oficinas Federales de Hacienda se ofrecía igualmente apoyo a los contribuyentes.

En 1980 se amplían los servicios individuales y colectivos de orientación y asistencia, también se elabora material editorial de apoyo para los contribuyentes y se difunden temas fiscales en los principales medios de comunicación.

Posteriormente en 1983 se forma el Centro Nacional de Consulta cuyas funciones se dividen en orientación personal y telefónica. Además se producen los primeros audiovisuales como apoyo a los eventos colectivos en las Administraciones Fiscales Regionales.

El siguiente año se instalan en las Oficinas Federales de Hacienda módulos de orientación permanentes y otros módulos temporales durante el período de las declaraciones anuales.

En 1988 se crean 45 Administraciones Fiscales Federales más y se establece un área a nivel regional que se encargaba de dirigir las, supervisarlas y coordinarlas. El posterior año se conformó la Dirección de Orientación y Resolución de problemas, con el fin de facilitar la comunicación entre el contribuyente y el fisco.

Más tarde en 1990 se instituye en el ámbito regional la figura de Síndico Regional, para fungir como enlace entre los contribuyentes y las autoridades fiscales quien contaría con la ayuda a nivel local de un Agente de Resolución de Problemas. Además empieza a funcionar con 10 líneas el servicio de Lada 800 para proporcionar a los contribuyentes del interior de la República sin costo alguno orientación fiscal telefónica.

En 1991 se designan a los Síndicos que representarían a los contribuyentes de alguna cámara o agrupación y los Síndicos de Oficio nombrados por las universidades, para resolver problemas en específico.

Seguidamente en 1992 se instrumenta el servicio de orientación en centros comerciales el cual se complementó con cinco unidades móviles. En ese año Lada 800 multiplica sus líneas a 60.

En 1993 se crea la Administración General Jurídica de ingresos, con lo cual desaparecen las Oficinas Federales de Hacienda, y la Dirección de Orientación y

Resolución de Problemas se convierte en la Administración Central de Asistencia al Contribuyente. También se conforman 8 Administraciones Regionales Jurídicas de Ingresos y 65 Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos, donde se da orientación individual al contribuyente, al igual que en centros comerciales y unidades móviles.

Después en 1995 inician operaciones los Módulos de Orientación y Trámites Fiscales, los cuales prestan servicios de asistencia a los contribuyentes de menos capacidad administrativa y se empiezan a recibir algunos trámites del Registro Federal de Contribuyentes que antes se recibían en Recaudación. Igualmente se difunden las disposiciones fiscales a nivel nacional dirigida a los grandes contribuyentes.

Al siguiente año empieza a funcionar un sistema computarizado, vía telefónica de asistencia fiscal básica llamado "Audio Respuesta" para atender al D. F. y Área Metropolitana.

Con la creación del SAT, se implementan los Módulos de Atención Integral al Contribuyente los cuales son el contacto inicial para cualquier gestión ante la autoridad tributaria en cuanto a: recepción de trámites, asesoría fiscal, etc.

En 1998 la SHCP y el SAT inauguran sus páginas en Internet con el fin de que el contribuyente tenga acceso a una amplia gama de información fiscal. Se celebra la primera Jornada Fiscal, donde se promueven los últimos avances tecnológicos que se han implementado en servicios de información y orientación como son el DECLARASAT, el DIGISAT, audio respuesta, etc.

Luego en 1999 se implementó el Programa de Civismo Fiscal el cual busca crear una conciencia fiscal en los alumnos quienes son los futuros contribuyentes.

Según el artículo 13 del Reglamento Interior del SAT, la Administración General de Asistencia al Contribuyente, ésta integrada por las siguientes unidades administrativas:

- ❑ Administración Central de Atención al Contribuyente.
- ❑ Administración Central de Relaciones y Comunicación.
- ❑ Administración Central de Enlace Normativo.
- ❑ Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios.
- ❑ Administración Central de Sistemas de Calidad.
- ❑ Coordinador del Programa Nacional de Pago en Especie.
- ❑ Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente. **(anexo 4)**

Según el Manual de Organización⁷, la Administración General de Asistencia al Contribuyente, se encarga de establecer las normas, políticas y procedimientos de la información, la orientación, la asistencia y la recepción de trámites que se proporcionan al contribuyente con el fin de facilitarle el cumplimiento correcto y oportuno de sus obligaciones fiscales, para ejercer sus derechos ante las autoridades fiscales federales.

La Administración Central de Atención al Contribuyente implementa los sistemas, métodos y procedimientos para proporcionar al contribuyente a través de diferentes esquemas (orientación personal, por escrito, vía telefónica o por correo electrónico) información, orientación, o asesoría fiscal, para que cumpla debidamente con sus obligaciones fiscales y aduaneras, así como el ejercicio de sus derechos, con la ayuda de un cuerpo técnico de asesores.

La Administración Central de Relaciones y Comunicación, difunde el programa de pago en especie, los medios de defensa de los que dispone el contribuyente y la información necesaria para que cumpla con sus obligaciones fiscales, a través de los diferentes medios de difusión masiva.

La Administración Central de Enlace Normativo, planea la eficiencia de los procesos de atención al contribuyente, coordina los programas de capacitación, se encarga de la normatividad fiscal y criterios operativos para la aclaración de dudas acerca de las disposiciones fiscales.

La Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios, desarrolla e implementa herramientas, programas de información y orientación, personal, remota, colectiva y de civismo fiscal, con el objeto de fomentar y facilitar entre los contribuyentes potenciales y activos el pago correcto, oportuno y voluntario.

La Administración Central de Sistemas de Calidad, determina los programas o las estrategias para garantizar que los servicios y los procesos internos de la Administración General cuenten con estándares de calidad que impacten de manera positiva en la atención al contribuyente y faciliten el cumplimiento de sus obligaciones.

El Coordinador del Programa Nacional de Pago en Especie, se encarga de sistematizar y alentar la recaudación y la participación de los artistas en el programa de pago en especie, además de enriquecer el acervo artístico de las entidades federativas.

⁷ Ibíd., p.33.

Lo que se acaba de reseñar constituye el área central de la AGAC, en el siguiente punto se estudiará a fondo la estructura y funcionamiento de las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente.

2.3. Las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente.

Actualmente hay 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente (ALAC'S), en diferentes ciudades del territorio nacional, las cuales coordinan la orientación y atención de trámites en materia tributaria con carácter federal y aduanal, con el fin de proporcionar a los contribuyentes información para el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

De acuerdo al Manual de Organización⁸, las funciones de las ALAC'S son: informar y orientar oportunamente a los contribuyentes acerca de sus obligaciones tributarias; llevar acabo el programa de Prevención y Resolución de Problemas del Contribuyente y Síndicos del Contribuyente; realizar campañas de difusión en materia fiscal; representar en asuntos de su competencia al SAT en foros, eventos, etc.; apoyar a los contribuyentes en la resolución de asuntos relativos a los tramites administrativos que realizan ante las autoridades fiscales; recibir todos los documentos de los particulares, necesarios para que cumplan con las disposiciones fiscales y aduaneras; aceptar el pago en especie; participar en los programas relativos a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; por último aplicar el Art. 36 del Código Fiscal de la Federación, de acuerdo al cual se pueden modificar o revocar las resoluciones de carácter individual no favorables a un particular.

Asimismo de acuerdo al Manual de Organización antes citado, las ALAC'S se dividen en tres tipos: A, B y C.

Las ALAC'S tipo A son:

- Centro del D. F.
- Norte del D. F.
- Oriente del D. F.
- Sur del D. F.
- Naucalpan.

Tienen la siguiente estructura: Subadministración de Atención y Contacto A y B; Subadministración de Operación y Servicios; Departamento de Atención y

⁸ Ibíd., p. 17.

Orientación 1, 2, 3 y 4; y Departamento de Recepción de Trámites 1 y 2. **(Anexo 5)**.

Las ALAC'S tipo B son:

- Acapulco
- Campeche
- Cancún
- Cd. Juárez
- Cd. Obregón
- Coahuila
- Cuernavaca
- Culiacán
- Chihuahua
- Guadalajara
- Guadalupe
- Hermosillo
- León
- Matamoros
- Monterrey
- Morelia
- Querétaro
- Reynosa
- San Luis Potosí
- San Pedro Garza
- Tijuana
- Tlaxcala
- Tuxpan
- Tuxtla Gutiérrez
- Veracruz
- Villahermosa
- Jalapa
- Zapopan

Tienen la siguiente estructura: Subadministración de Atención y Contacto; Subadministración de Operación y Servicios; Departamento de Atención y contacto; y Departamento de Recepción de Trámites. **(Anexo 6)**.

Las ALAC'S tipo C son:

- Aguascalientes
- Cd. Guzmán
- Cd. Victoria
- Celaya
- Colima
- Córdoba
- Chetumal
- Durango
- Ensenada
- Guadalajara Sur
- Iguala
- Irapuato
- La Paz
- Nogales
- Nuevo Laredo
- Oaxaca
- Pachuca
- Piedras Negras
- Puebla Norte
- Puebla Sur
- Puerto Vallarta
- Saltillo
- Tampico
- Tapachula
- Tepic
- Toluca

- Los Mochis
- Mazatlán
- Mérida
- Mexicali
- Torreón
- Uruapan
- Zacatecas

Tienen la siguiente estructura: Subadministración de Atención y Contacto y Subadministración de Operación y Servicios. **(Anexo 7)**.

Desde el 2004 todas las ALAC'S están en proceso de certificación de la norma ISO-9001.2000 con lo cual se busca garantizar la calidad en la prestación de los diferentes servicios que se prestan a los contribuyentes.

Según el Manual de Introducción al Sistema de Gestión de la Calidad de los MAIC'S⁹, en las ALAC'S hay principalmente 8 servicios:

1. **Atención Integral.** Orientar y asesorar al contribuyente, cotejar y recibir diferentes tramites, proporcionar servicios de pagos electrónicos.
2. **Recepción de Trámites Fiscales.** Principalmente cotejar y recibir tramites, proporciona servicios de pagos electrónicos.
3. **Devoluciones y Compensaciones.** Cotejar y recibir trámites principalmente de devoluciones y compensaciones.
4. **Sala de Internet.** Asesora sobre los servicios de pagos electrónicos, asignación de Clave de Identificación Electrónica Confidencial (CIEC), llenado y/o consulta de declaraciones estadísticas (en ceros) y de corrección de datos, reimpresión de acuses y verificación de sellos digitales.
5. **Medios electrónicos.** Asignación de clave CIEC, se recibe y/o consulta declaraciones estadísticas (en ceros) y de corrección de datos, reimpresión de acuses y verificación de sellos digitales.
6. **Tarjeta Tributaria.** Elaboración y entrega de Tarjeta Tributaria.
7. **Atención Express.** Brinda información fiscal básica.
8. **Otros Servicios.** Servicios adicionales y/o temporales.

Como se aprecia, dentro de los principales servicios no se incluyen la educación ni la capacitación fiscal a los contribuyentes, sino que son programas aparte por lo que el siguiente punto será sobre los mismos.

⁹ SAT, Introducción al Sistema de Gestión de la Calidad de los MAIC'S, AGAC, 2003, pp.21.

3. La Educación y la Capacitación Fiscal

3.1. El Programa de Civismo Fiscal

Con el propósito de desarrollar el presente apartado, se entenderá por educación “la adquisición intelectual, por parte de un individuo, de los aspectos técnicos, científicos y humanísticos que le rodean. Entre los bienes culturales está el manejo de utensilios y herramientas, así como características personales consideradas valiosas en la sociedad”¹, tales como hábitos, costumbres, actitudes y valores.

En cuanto a educación fiscal dentro del SAT se hará referencia al Programa de Civismo Fiscal, el cual conforme a los lineamientos en materia², tiene como principal objetivo generar una cultura fiscal entre los estudiantes de diversos niveles educativos quienes serán los futuros contribuyentes, para lo cual se llevan a cabo diferentes actividades educativas desde el nivel básico hasta el superior, con instituciones que pertenecen al Sistema Educativo Nacional o si son privadas que cuenten con el respectivo reconocimiento oficial. Todo esto con el fin de que conozcan lo importante que son los impuestos para el crecimiento económico del país y para desarraigar la cultura de incumplimiento fiscal.

Los antecedentes de este programa inician a partir de 1997, con la creación del SAT, cuando se implementa el Programa de Difusión de la Cultura Fiscal, mediante el cual se elaboraban y distribuían folletos entre los escolares.

En 1998 se establece un programa piloto con la empresa de Desarrollo Empresarial Mexicano (DESEM) para que se dieran lecciones en materia fiscal a los alumnos de 5° de primaria. Sin embargo, en el año 2000 no se pudo continuar con dicho programa por recortes al presupuesto, por lo tanto las Administraciones Locales de Jurídica de Ingresos, retomaron dicho programa y continúan ellas mismas con la divulgación del curso de educación fiscal a nivel primaria.

A partir del 2001 este programa está a cargo de la recién creada Administración General de Asistencia al Contribuyente AGAC, a través de la Administración Central de Operación, Desarrollo y Servicios ACODS, la cual se encargó de unificar y homogenizar las actividades educativas que se desarrollaban con anterioridad en las Administraciones Locales de Jurídica de Ingresos, todo esto con la implantación

¹ Fernando Arias Galicia, Administración de Recursos Humanos, 2ª. ed. México Ed. Trillas, 1978, p. 319.

² SAT, Lineamientos para Eventos de Orientación Colectiva, Civismo Fiscal y Campañas de las ALAC'S, AGAC, Octubre 2003, p. 1-8.

de un Modelo Educativo que marcaría las pautas a seguir del Programa de Civismo Fiscal, el cual también abarcó los niveles medio y superior.

En el año 2002 para complementar el Programa se llevaron a cabo diferentes eventos formativos y recreativos como la feria, el congreso y la jornada fiscal, así como concursos y visitas guiadas a las diferentes ALACS, pero sólo a nivel central, al siguiente año se realizaron éstos mismos pero ya a escala nacional.

Ese mismo año se incluye en el portal del SAT la sección de Civismo Fiscal. En el 2004, se realizaron diferentes acciones para promover el programa con otras dependencias.

En febrero del 2005 se firmó con la Secretaría de Educación Pública (SEP), las Bases de Coordinación, para fomentar el Civismo Fiscal en las escuelas a lo largo de todo el país. Por este motivo se tiene planeado formar un grupo de trabajo entre ambas dependencias, con el fin de dar seguimiento a dicho programa, cuyos resultados serán publicados en la sección antes mencionada dentro de la página del SAT.

Lo anterior conforma la etapa inicial del programa, la cual está enfocada a los diferentes niveles educativos. En una segunda etapa se planea que el programa se dirija a otros sectores tales como agrupaciones, asociaciones, sindicatos, etc. Y en una tercera se pretende fomentar actitudes cívicas entre los servidores públicos que conforman al SAT.

De acuerdo a los lineamientos³ establecidos, la AGAC se encarga principalmente de coordinar el programa a nivel nacional a través de la ACODS, y asimismo es la responsable de:

- Controlar y dar seguimiento a la operación del programa;
- Celebrar reuniones con los Administradores Locales de Asistencia al Contribuyente para analizar los posibles problemas que surjan en la operación y resolver dudas;
- Difundir el programa a nivel nacional;
- Establecer el esquema de operación, las políticas y lineamientos a seguir;
- Fijar las metas, los alcances y agenda las diferentes actividades;
- Supervisar a las ALACS en la ejecución del programa;
- Realizar convenios con otras dependencias para difundir el Programa;
- Desarrollar los temas del programa para los tres niveles educativos, basándose en los contenidos oficiales; y
- Establecer los indicadores de evaluación.

³ SAT, loc. cit.

Mientras que las ALACS, se encargan primordialmente de la operación del programa y de:

- Establecer el contacto con las instituciones educativas en los tres niveles educativos, dentro de su circunscripción territorial;
- Cumplir con las políticas y lineamientos establecidos para el funcionamiento del programa;
- Apoyar la labor docente; y
- Reportar las acciones realizadas, de acuerdo al calendario establecido.

Además el SAT para apoyar la labor educativa, distribuye a los estudiantes folletos e historietas. Asimismo realiza videos fiscales y tiene disponibles en su página diferentes juegos interactivos en materia fiscal.

Por otro lado, en el mes de abril cuando las personas físicas tienen que presentar su declaración anual, las ALACS invitan a las universidades de su circunscripción a que instalen módulos de atención al contribuyente dentro de las mismas universidades, en donde los alumnos de Contaduría con supervisión de sus maestros dan asistencia a los contribuyentes para presentar su declaración anual con la ayuda del programa DECLARASAT, previa capacitación por parte de las ALACS.

La labor que desempeñan actualmente las ALACS es titánica ya que tratan de visitar todas las escuelas y universidades que se encuentran en su circunscripción, pero a veces el personal no es suficiente porque se avoca primordialmente a la labor cotidiana de la misma. Sin embargo, este gran esfuerzo de crear conciencia ciudadana no rendirá frutos sino a largo plazo en referencia a los alumnos de primaria y secundaria, a mediano plazo con los alumnos del nivel medio superior y sólo a corto plazo con los alumnos de nivel superior.

Asimismo dada la importancia que tiene la capacitación fiscal, en el siguiente punto se ahonda sobre aquella que se imparte actualmente en el SAT.

3.2. La Capacitación Fiscal dirigida a los Contribuyentes

Primeramente se considera necesario definir el término de capacitación, el cual consiste en “la adquisición de conocimientos, principalmente de carácter técnico, científico y administrativo”⁴.

⁴ Arias, *op. cit.*, p. 320.

Actualmente en las 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente (ALAC'S) de todo el país, se efectúan diferentes eventos de capacitación dirigidos a los contribuyentes tales como conferencias de orientación, cursos, talleres fiscales, reuniones de orientación activa y reuniones con sindicatos, los cuales tienen como fin acercar la información fiscal a los contribuyentes para que cumplan oportuna y voluntariamente con sus obligaciones fiscales.

De acuerdo a los lineamientos institucionales,⁵ estos eventos de orientación colectiva son impartidos por personal de las ALACS previamente capacitado, el cual procura dar respuesta a las dudas y problemas fiscales en un lenguaje sencillo y claro, evitando en lo posible los tecnicismos, los mismos se llevan a cabo tanto en las instalaciones de las diferentes organizaciones como en las mismas ALACS.

Las conferencias de orientación, son eventos informativos cuyo propósito principal es el de difundir las principales modificaciones a las disposiciones fiscales, están dirigidas a agrupaciones de contribuyentes y a público en general. Las distintas ALACS promueven la celebración de los mismos y para que se lleven a cabo debe haber 20 participantes interesados como mínimo. Tienen una duración aproximada de 2 horas.

Los talleres fiscales, son eventos formativos donde se instruye detalladamente sobre temas específicos, están dirigidos preferentemente a personas físicas de baja capacidad administrativa, tienen como objetivo que los contribuyentes adquieran conocimientos teóricos y prácticos, los cuales les sirvan para calcular las contribuciones que les corresponden y así facilitar el cumplimiento de sus obligaciones. Deben haber 5 participantes como mínimo y 25 como máximo, duran alrededor de 1 hora.

Los cursos fiscales, de acuerdo al ordenamiento interno, deben contar con 5 participantes como mínimo, pueden versar sobre diferentes temas fiscales, están dirigidos tanto al personal de las ALACS como a los contribuyentes y tienen como fin actualizar y reforzar sus conocimientos y así aplicar correctamente la ley fiscal, además a los empleados de las ALACS se les da diariamente como mínimo media hora de actualización, esto debido a los constantes cambios en la legislación fiscal.

Las reuniones de orientación activa, son eventos preventivos de acercamiento con los dirigentes de las Cámaras, Asociaciones o diferentes organismos civiles y sus agremiados, donde se tratan problemas específicos, modificaciones a la ley o sobre los diferentes programas y acciones que esté llevando a cabo el SAT, con el fin de

⁵ SAT, *op. cit.*, p. 1-2.

crear un ambiente de confianza y promover el cumplimiento voluntario, son dirigidas por los Administradores Locales de Asistencia al Contribuyente. Así pues, se realizan a petición de los dirigentes de dichas organizaciones.

Las reuniones con síndicos (figura fiscal mencionada en el capítulo dos), son juntas de trabajo de los mismos con los diferentes Administradores Locales, a fin de atender problemas concretos que hayan tenido los representados de los síndicos de manera general, tanto en la operación de la administración tributaria como en la aplicación de las leyes fiscales. Tienen como fin establecer un canal de comunicación entre la autoridad fiscal y los contribuyentes, espacio en el cual se da solución a los planteamientos que enviaron los síndicos con anterioridad a través de un oficio o por Internet. Los planteamientos que son presentados en las mismas reuniones son resueltos en una posterior reunión.

Dichas reuniones son coordinadas por la Administración Local de Asistencia al Contribuyente la cual analiza los planteamientos de los síndicos y los turna a la Administración Local que corresponda según el ámbito de competencia de cada una para su atención y solución, se celebran mensualmente o bimestralmente según las necesidades.

Cada ALAC debe realizar como mínimo 24 eventos de orientación colectiva en promedio al mes, sin embargo son insuficientes si es que se pretende abarcar a la mayoría de los contribuyentes, ya que todos tienen derechos en materia fiscal aunque no lo sepan, de acuerdo a la recién publicada Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, la cual en su artículo 5° menciona que "las autoridades fiscales deberán prestar a los contribuyentes la necesaria asistencia e información acerca de sus derechos y obligaciones en materia fiscal".⁶

Estos eventos colectivos son más efectivos a largo plazo porque en éstos se les proporciona a los contribuyentes las herramientas necesarias para que ellos mismos cumplan con sus obligaciones fiscales y a la vez son más productivos para las Locales, ya que un asesor en lugar de atender a 5 contribuyentes por hora, 20 minutos en promedio por cada uno, atiende a 20 en el transcurso de una hora, siendo la diferencia sustancial, que en una asesoría personalizada el contribuyente acude a que el asesor le haga sus cálculos, en cambio en un curso o taller el contribuyente está aprendiendo cómo hacerlos él mismo.

Dada la importancia de los eventos de orientación colectiva y su impacto en los contribuyentes, se realizó una encuesta en una Administración Local Metropolitana en el mes de mayo del año 2005, con el fin de acercarse más a la realidad cotidiana, la cual constó de 10 preguntas cerradas y 1 abierta para comentarios o

⁶ Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, D. O. F. 23 junio 2005.

sugerencias. La encuesta se basó en una muestra de 50 personas. Hay que aclarar que sólo se aplicó a personas que estuvieran ya inscritas en el RFC, en caso contrario no se continuaba con la misma. **(Anexo 8)**.

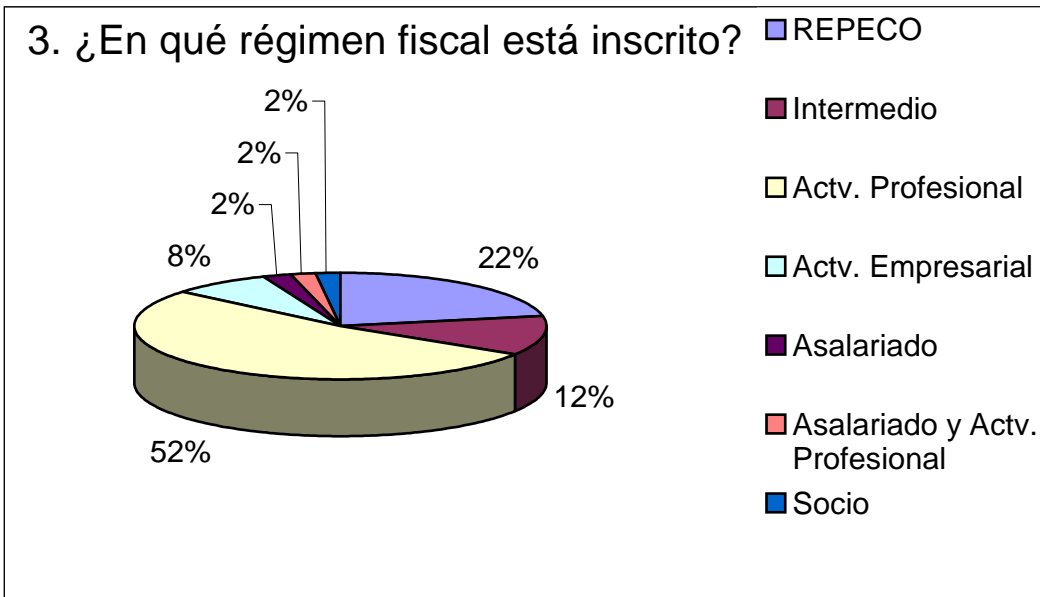
A continuación se presentan los resultados de la encuesta antes citada.



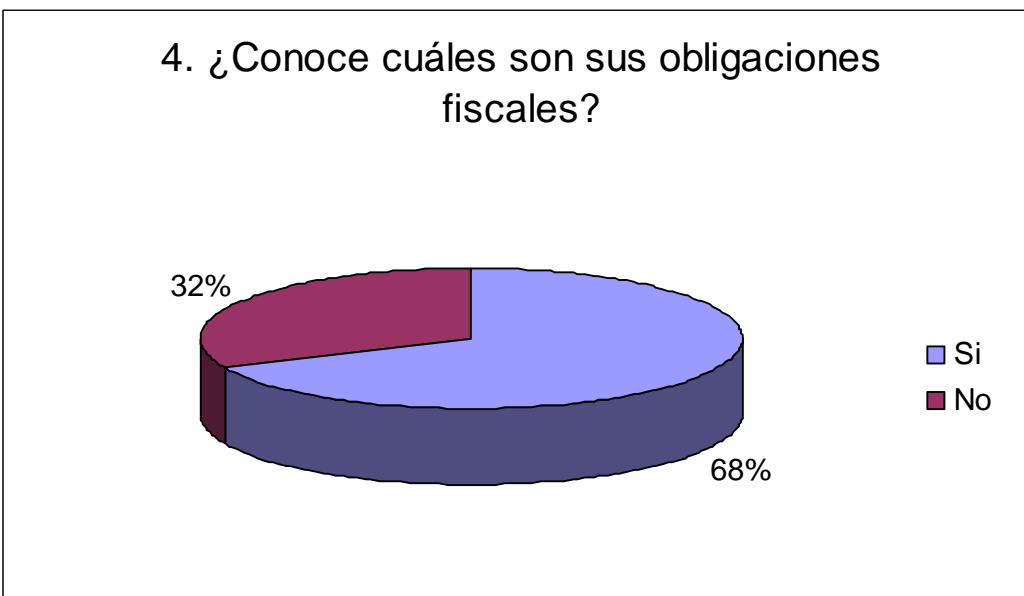
La primera pregunta sirvió para descartar a los que no estaban inscritos.



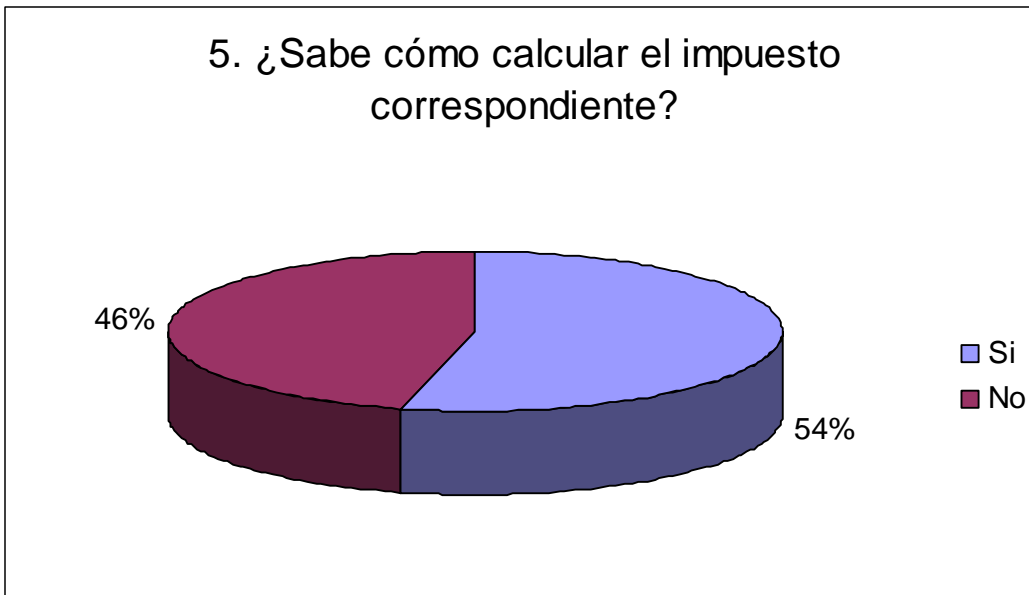
Con la segunda pregunta se puede observar que casi la totalidad de los encuestados sabe si es una persona física o una moral.



De la pregunta 3, se observa que casi la mitad de los encuestados están inscritos en el régimen de actividades profesionales, esto en gran parte se debe a que cada vez menos personas están dadas de alta en la nómina de las organizaciones privadas y/o públicas.



Aunque en la pregunta 4 no se profundizó, se infiere que la mayoría conoce cuáles son sus obligaciones, qué impuestos pagar, cuándo y en donde, cómo llevar su contabilidad y los comprobantes fiscales que debe expedir.

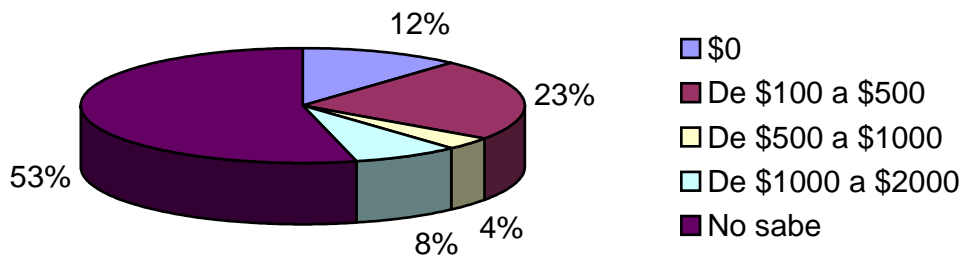


Con la pregunta 5 disminuyen las respuestas afirmativas de 34 a 27; y a las personas que contestaron afirmativamente se les preguntó si eran contadores o administradores, por tener estos conocimientos contables, en total 22 cayeron en el supuesto, y uno mencionó haber laborado en el SAT.



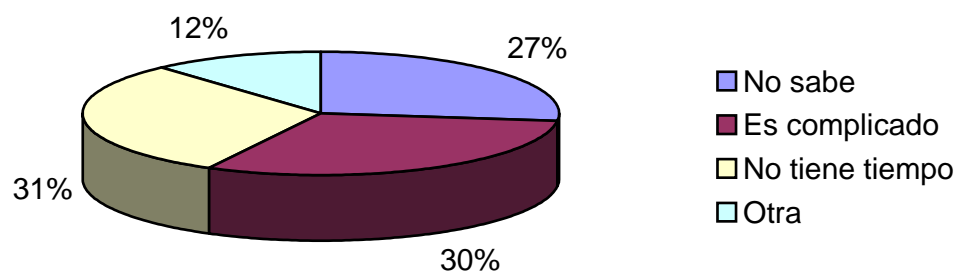
En la pregunta 6 se reducen las respuestas afirmativas casi a la mitad, ya que solamente 2 personas que no son ni contadores ni administradores, llevan de manera personal su contabilidad.

7. ¿Cuánto paga mensualmente por el servicio de contabilidad?



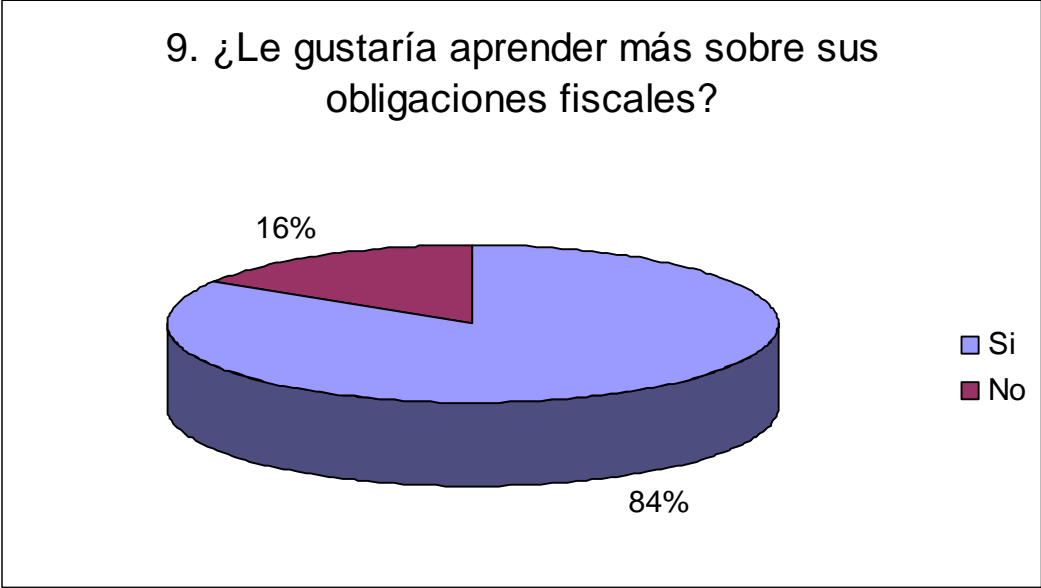
De la pregunta 7, sólo a los 26 que respondieron negativamente en la respuesta anterior, se les preguntó cuánto pagaban mensualmente para cumplir con el pago de impuestos. Sólo 3 no pagan porque un familiar les lleva su contabilidad, a 9 les cobran de \$100 hasta \$2000 pesos dependiendo del régimen en el cual están inscritos y más de la mitad no sabe cuánto pagarán ya que apenas se acaban de inscribir.

8. ¿Por qué razón no lleva usted mismo su contabilidad?



Además en la pregunta 8 se les cuestionó la razón por la cual no llevan ellos mismos su contabilidad. Ocho manifestaron que les parecía complicado, otros 8

que no tenían tiempo, 7 que no sabían cómo, 3 señalaron otra razón, entre las cuales una persona mencionó que la contadora de la empresa donde labora se la lleva y otra dijo no querer tener problemas.



La gran mayoría en la pregunta 9, afirmó estar interesada en aprender más sobre sus obligaciones fiscales.



En la pregunta 10 más de la mitad de los encuestados desconocían que en las ALACS se imparten talleres fiscales. Cabe mencionar que a partir de este año los

mismos se anuncian por Internet, aunque hay que considerar que muchos contribuyentes todavía no tienen acceso a la misma.

Por último se les preguntó si tenían alguna sugerencia o comentario al respecto, 5 reconocieron que les han gustado los talleres, 4 que hace falta difusión, 2 indicaron que no tienen tiempo de asistir a los mismos. Otro reconoció que cuando puede acude, 1 reveló que deja estas cosas al contador, 1 más expresó que le gusta actualizarse, otro declaró que sería bueno saber llevar uno mismo su contabilidad para no tener que pagar a un contador, lo que le implicaría un gran ahorro, otro replicó que falta profundizar en los temas y por último uno más indicó los temas que le gustaría que se impartieran.

Por lo anterior se debe privilegiar el que se realicen este tipo de eventos, como el Programa de Actualización del RFC del cual versará el siguiente apartado.

3.3. El Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes (PAR)

El Registro Federal de Contribuyentes (RFC) tiene las principales características de identificación, ubicación, actividad principal y obligaciones fiscales de los contribuyentes. Todos los datos contenidos en el RFC son confidenciales, ya que sólo se da información del mismo únicamente al contribuyente o al representante legal, toda la información proporcionada se encuentra protegida por las disposiciones fiscales.

Este registro es sumamente cambiante ya que de manera continua ocurren movimientos que lo afectan tales como altas, bajas, cambios de denominación social, de domicilio, aumento o disminución de obligaciones, suspensión o reanudación de actividades, apertura y cierre de establecimientos, entre otros, por lo que es muy importante mantenerlo al día de acuerdo a los cambios que ocurran para conservar un adecuado control de los contribuyentes.

Sin embargo, se han realizado estudios que demuestran que 44% de los encuestados no se encontraban inscritos en el RFC, los cuales se dedican en su mayoría al comercio al menudeo, transporte de carga y pasajeros, arrendadores y servicios personales. Además 34% de los inscritos ya no se encuentran actualmente en el domicilio fiscal registrado con anterioridad.

Con el objeto de contar con un RFC confiable surgió el Programa de Actualización al RFC (PAR) para revisar, corregir y depurar los datos de los contribuyentes que ya están inscritos y dar de alta a las personas que realizan actualmente una

actividad económica, con el fin de tener un instrumento altamente confiable que permita una recaudación más eficaz y equitativa, lo que permitirá ampliar la base de contribuyentes, distribuir la carga fiscal y reducir los niveles de evasión fiscal del sector informal.

El PAR inició actividades en septiembre del 2004 en su primera etapa con la Campaña de Cumplimiento Voluntario, mediante una convocatoria a nivel nacional dirigida a contribuyentes y futuros contribuyentes, para su registro y actualización voluntaria. En su segunda etapa se llevan los servicios de inscripción y actualización al domicilio mismo del contribuyente, esta etapa apenas comienza.

El SAT a través de la 66 ALACS distribuidas en todo el país, lleva a cabo diferentes actividades de difusión y acercamiento con la sociedad a través de medios masivos de comunicación, con la finalidad de regularizar a los que no están inscritos y actualizar los datos asentados en el RFC. Al mismo tiempo se les capacita para que cumplan correcta y oportunamente con sus obligaciones fiscales, dando preferencia a los contribuyentes de baja capacidad administrativa y económica.

Además se llevan a cabo acercamientos con líderes y representantes de diferentes asociaciones a través de cartas invitación, se les da información fiscal de carácter preventivo y formativo, asimismo se programan pláticas de orientación y talleres de asesoría fiscal.

Por otra parte se establecen convenios con los organismos cúpula en sectores específicos para promover el cumplimiento entre sus agremiados y con los municipios para solicitar el RFC como requerimiento para el trámite de licencias.

También para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales se capacitan en materia fiscal a los que serán tutores fiscales, los cuales serán designados por las mismas asociaciones, los cuales tendrán como función desdoblar posteriormente la información que les proporcione el SAT a los demás miembros a través de cursos, talleres o pláticas. Además brindarán asesoría y orientación a los integrantes de su agrupación.

Deberán ser miembros de las asociaciones, ser pasantes o licenciados en Derecho, Contaduría, Administración o alguna carrera afin o tener conocimientos en materia fiscal. En caso de que la agrupación no cuente con alguien que reúna los requisitos para ser tutor fiscal, la ALAC impartirá la capacitación. De todas las actividades que realicen en este rubro los tutores, no deben recibir ingreso alguno ya que se trata de una labor social.

3.4. Propuesta de un Programa Integral de Capacitación Fiscal para Personas Físicas. Prospectiva de la Educación y la Capacitación Fiscal.

El objetivo de un Programa Integral de Capacitación Fiscal para personas físicas, sería que la mayoría de los contribuyentes contaran con información fiscal de carácter preventivo (capacitación fiscal) y formativo (educación fiscal), con el fin de cumplir correctamente con sus obligaciones fiscales.

En primer lugar que conocieran las características del régimen al cuál pertenecen y cuáles son sus obligaciones fiscales, en segundo lugar cómo llevar una contabilidad simplificada y cómo calcular sus impuestos, y en tercer lugar cómo preparar la información para su declaración informativa o anual.

Este programa se llevaría a cabo principalmente incrementando en cantidad y tiempo los cursos y talleres que se imparten actualmente en forma presencial, además de incluir un curso de inducción a los impuestos. Además de insertar toda la información de los mismos en la página del SAT o realizar cursos a distancia, por otro lado dentro del SAT se podrían ampliar y coordinar entre sí los diferentes programas como el de Civismo Fiscal, PAR y Síndicos.

En cuanto al Programa de Civismo Fiscal con la firma del convenio con la SEP, se integrarían a los libros de texto gratuitos tanto de primaria como de secundaria los temas de Civismo Fiscal y la labor de las ALACS se concentraría solamente en los alumnos de nivel medio superior y superior.

La vinculación con universidades y escuelas técnicas sería durante todo el año, así los módulos de asesoría fiscal en las universidades abrirían a lo largo del año como actualmente funcionan en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, el ITESM entre otras, y no tan sólo en campañas como la de Declaración Anual, de manera que se multiplicaría la atención a los contribuyentes y al mismo tiempo disminuiría la afluencia de los mismos a las ALACS, lo que permitiría dar un mejor servicio.

El SAT a través de las ALACS, proporcionaría apoyo a las universidades principalmente capacitando a los alumnos de los últimos semestres de Contaduría, (obligaciones de los diferentes regímenes fiscales, cálculo de pagos provisionales y definitivos, entre otros temas) para que fueran al mismo tiempo tutores fiscales de sus escuelas, figura del Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes (PAR).

Sin embargo, la asesoría tendría otro giro, no para que les calculen sus pagos provisionales o les lleven su contabilidad, como se hace hasta el momento, sino para que les enseñen a los contribuyentes, la manera de hacerlo ellos mismos.

La gran mayoría de los trámites se pueden hacer en dichos módulos a través de la página del SAT. Por lo que también se alentaría el uso de este medio y se ahorraría tiempo y recursos tanto del SAT como de los usuarios.

Asimismo estos módulos les servirían de experiencia a los alumnos, ya que pueden realizar su servicio social en su Universidad sin tener que desplazarse, y sería más cómodo para los contribuyentes porque tendrían más opciones de acudir al módulo más cercano y se podría difundir en la página del SAT los servicios que brindarían de manera gratuita, así como la dirección de las universidades donde se proporcionaría el servicio, los horarios de atención, etc.

De este modo los conocimientos que les imparte el SAT a los alumnos se retransmitirían a más contribuyentes. En los módulos habría un maestro encargado del mismo, el cual podría ser nombrado como Síndico de Oficio (figura mencionada en el capítulo dos), lo que permitiría tener otro canal de comunicación directo con el SAT, en la solución de los problemas que se les presenten.

Esta estrategia permitirá relacionar varios de los programas actuales del SAT, lo que ayudará a coordinar esfuerzos y mejorar los resultados finales, lo que se traduciría en un mejor servicio.

Finalmente, como se mencionó en capítulos anteriores es necesario que se mejore día con día la relación entre el Estado y el ciudadano, siendo ambos conscientes de sus deberes, teniendo presente que el Estado es la organización política de los ciudadanos cuyo fin es alcanzar el bienestar de la mayoría. Esto lo logra a través de la Administración Pública, la cual es su aparato ejecutor asimismo funge como el enlace del Estado con la sociedad, ya que la Administración Pública tiene contacto directo con esta a través de los servidores públicos, los cuales deben ser competentes, honrados y con una verdadera vocación de servicio.

En el caso de esta investigación los ciudadanos como contribuyentes, ya sean personas físicas o morales que tienen la obligación de pagar impuestos para contribuir con el gasto público del gobierno, al cual eligieron por voluntad propia, tienen contacto directo con el SAT, en este caso en particular, el cual es un órgano desconcentrado de la SHCP, Secretaría que forma parte de la Administración Pública Centralizada.

El Estado a través del SAT debe procurar otorgar a sus ciudadanos un servicio de calidad, honesto y profesional, que cumpla con sus necesidades y exceda sus expectativas. Por otra parte los ciudadanos (contribuyentes) deben ser responsables al cumplir oportunamente con sus obligaciones fiscales, no sólo por que deben hacerlo sino porque deben tener también la convicción de que están haciendo lo correcto y por consiguiente la autoridad les debe facilitar el proceso tributario, dejando de ser este una carga para convertirse en una tarea fácil y sin complicaciones.

Cabe señalar que acorde a la revisión que se realizó de la normatividad del SAT, no habría problema en implementar un Programa como el que se propone ya que no se tendría que realizar ningún cambio sustantivo en su organización, ya que como se menciona en el Art. 2° de la del Ley del SAT, este órgano desconcentrado debe facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de las leyes fiscales y aduaneras, esto a través de sus diferentes áreas.

CONCLUSIONES

Derivado del análisis de esta investigación, la educación fiscal dirigida a los futuros contribuyentes así como la capacitación fiscal que actualmente se imparte a las personas físicas en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano encargado de recaudar las contribuciones federales en México, a través de la Administración General de Asistencia al Contribuyente (AGAC), área encargada de dar los lineamientos para asistir a los ciudadanos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, aunque cumple con el objetivo de educar y capacitar es insuficiente, porque solo llega a un número muy reducido de contribuyentes o futuros contribuyentes.

Ya que es de suma importancia para cualquier Estado contar con unas finanzas equilibradas, para lo cual se necesitan entre otras cosas que la mayoría de los ciudadanos contribuyan al egreso público vía los impuestos, es esencial fortalecer la educación y la capacitación fiscal.

De la revisión hecha al SAT (origen, funciones y estructura), se advierte que actualmente tiene la infraestructura financiera, material y humana adecuada para cumplir con su objetivo institucional, aunque hace falta que se realicen algunas modificaciones, las cuales mejorarían sustancialmente su funcionamiento.

Principalmente como una reubicación de personal a áreas claves por ejemplo de áreas centrales a locales, ya que las áreas centrales son normativas no requieren tanto personal como en las locales que son operativas, donde la operación normalmente rebasa la capacidad de las mismas; o entre áreas generales por ejemplo de la Administración General de Innovación y Calidad (AGIC), donde hay un exceso de personal a otras áreas sustantivas donde se requiera más; el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera, no tan sólo parcial sino total; más interrelación entre las áreas centrales y locales, se recomienda que el personal de las áreas centrales haga constantes visitas para conocer directamente las problemáticas de las locales y con esto dar soluciones prácticas, entre otras.

De la misma manera se observa que los programas institucionales como el Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes (PAR), el cual tiene como fin acrecentar el número de contribuyentes o el Programa de Civismo Fiscal que busca crear una conciencia ciudadana entre los futuros contribuyentes, así como muchos otros programas, les falta vincularse entre sí para encontrar un punto de coordinación común y así acrecentar los beneficios de los mismos.

Por otra parte se advierte que la instrucción fiscal que actualmente se ofrece en las 66 Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente (ALAC'S) repartidas en todo el territorio nacional, quienes ayudan directamente a los contribuyentes, es buena, sin embargo a través de los resultados obtenidos de la encuesta que se realizó en esta investigación, se detectó que la divulgación de la misma es insuficiente, se debe aumentar dicha difusión a través de diferentes medios ya que si aumenta la demanda se tendrá que incrementar la cantidad de eventos de orientación, lo que a su vez aumentaría el número de contribuyentes informados, derivado de todo lo anterior se justifica la propuesta de establecer un Programa Integral de Capacitación Fiscal dirigido a personas físicas.

El objetivo de un Programa Integral de Capacitación sería que la mayoría de los contribuyentes cuente con información fiscal tanto de carácter formativo (educación fiscal) como preventivo (capacitación fiscal), con el fin de que cumplan correctamente con sus compromisos fiscales sin ayuda de un contador o gestor.

Que conocerían las características del régimen fiscal al cuál pertenecen, cuáles son sus actividades gravadas, cómo llevar una contabilidad simplificada, cómo calcular sus impuestos, cómo presentar sus pagos provisionales y por último, cómo preparar la información para su declaración informativa o anual, según sea el caso.

Se recomienda que al inicio de cada curso o taller, sería conveniente dar como introducción un breve resumen de qué son los impuestos y el fin de los mismos, para que los ciudadanos conozcan la razón por la cual es importante que todos contribuyamos con el gasto público, para que adquieran una conciencia social.

Este Programa se llevaría a cabo principalmente incrementando en número y tiempo las pláticas, cursos y talleres que se imparten actualmente en forma presencial e insertar toda la información de los mismos en la página del SAT, otra opción sería realizar cursos a distancia; por otro lado se propone ampliar y coordinar entre sí los Programas de Civismo Fiscal, PAR y Síndicos.

Todo esto a su vez agilizaría la gestión tributaria, lo que mejoraría la imagen del SAT ante los ciudadanos, además de que se reduciría considerablemente el número de contribuyentes que acuden a las ALAC'S porque ellos mismos desde su hogar cumplen con sus obligaciones. En consecuencia los tiempos de espera no serían tan largos, ya que cuando acudan los contribuyentes sólo sería por consultas más especializadas, se pretende que con todo esto se ahorren tiempo, dinero y esfuerzo.

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- Alves de Mattos Luiz, Compendio de Didáctica General, Argentina, Ed. Kapelusz, 1971.
- Arias Galicia Fernando, Administración de Recursos Humanos, 2ª. ed. México Ed. Trillas, 1978.
- Basurto Jorge y Cuevas Aurelio, El Fin del Proyecto Nacionalista Revolucionario, México, Ed. UNAM, 1992.
- Bettinger Barrios Herbert, Aspectos de Política Fiscal, México, Ed. TAXX, 2000.
- Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa como uno de los Medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos, No. 1, México, CNCA, 1981.
- Castelazo José R., Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública, 2ª. ed. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1979.
- Fernández Santillán José, Política y Administración Pública en México, México, INAP, 1980.
- Flores Zavala Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, México, Ed. Porrúa, 1981.
- Ianni Octavio, Teorías de la Globalización, México, Ed. Siglo XXI, 1996.
- López Portillo José, Génesis y Teoría General del Estado Mexicano, 3ª. ed. México, IEPES-PRI, 1976.
- Martínez Puón Rafael, La Profesionalización de la Administración Pública en México Dilemas y Perspectivas, España, INAP, 2003.
- Namo de Mello Guiomar, Nuevas Propuestas para la Gestión Educativa, México, SEP, 1998.
- Rodríguez Valencia Joaquín, Introducción a la Administración con Enfoque de Sistemas, 2ª. ed. México Ed. ECASA, 1996.

- Vaizay John, La Educación en el Mundo Moderno, España, Ed. Guadarrama, 1967.
- Salgado Rabadán José Abel, Sinopsis de Productividad, México, Ed. Popular de los Trabajadores, 1980.
- Sánchez Kobashi Raúl, "El Servicio Fiscal de Carrera", Revista de Administración Pública, No 103, México 1999, INAP, pp. 55-74.
- Sarukhán K. José, "Sociedad Civil, Valores Éticos, Educación y Colaboración Ciudadana", en Participación Ciudadana y Control Social, México, Ed. Porrúa, 1994.
- Plan Estratégico del SAT, D. O. F. 8-IX-2003.

LEYES Y REGLAMENTOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. F. 5-II-1917, última reforma D. O. F. 12-XII-2005.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 29-XII-1976, última reforma D. O. F. 8-XII-2005.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, D. O. F. 24-XI-2004.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, D. O. F. 10-IV-2003.
- Ley del Servicio de Administración Tributaria. D. O. F. 15-XII-1995, última reforma 12-VI-2003.
- Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, D. O. F. 23-VI-2005.
- Código Fiscal de la Federación, D. O. F. 31-XII-1981, última reforma D. O. F. 31-XII-2004.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación, D. O. F. 29-II-1984, última reforma D. O. F. 21-V-2002.

- Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, D. O. F. 22-III-2001, última reforma 6-VI-2005.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, D. O. F. 24-II-1992, última reforma 6-VI-2005.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Manual de Organización General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3-VI-2005.
- Manual de Organización General del Servicio de Administración Tributaria, 23-X-2000.
- Manual de Organización Específico de la Administración General de Asistencia al Contribuyente, AGAC, 12-XII-2001.
- Manual de Organización Específico Tipo de las Administraciones Locales de Asistencia al Contribuyente, AGAC, 12-XII-2001.

FOLLETOS

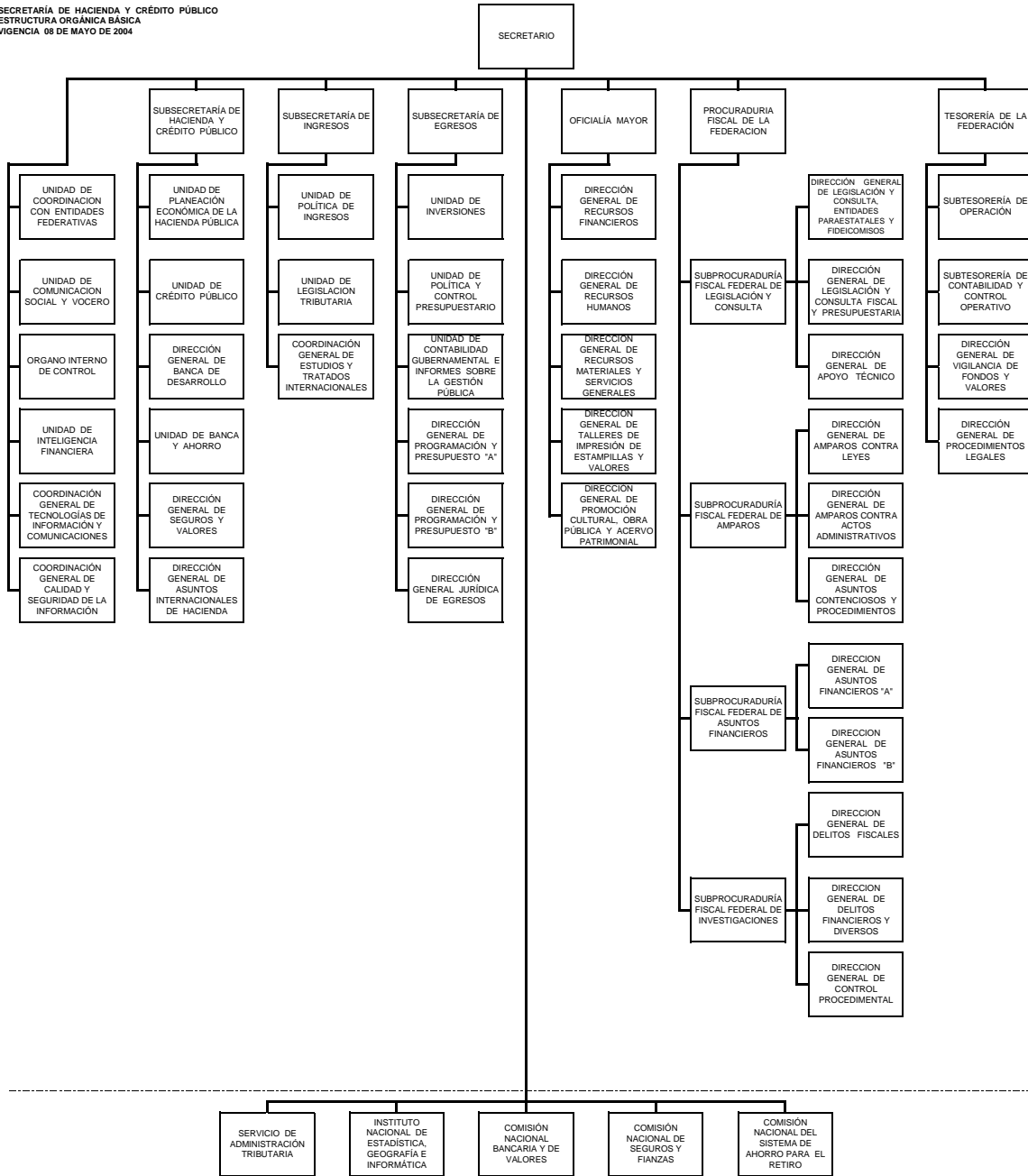
- SAT, Inducción al SAT, Febrero 2000.
- SAT, Introducción al Sistema de Gestión de la Calidad de los MAIC'S, AGAC, Octubre 2003.
- SAT, Lineamientos para Eventos de Orientación Colectiva, Civismo Fiscal y Campañas de las ALAC'S, AGAC, Octubre 2003.
- SAT, Nociones Generales sobre Finanzas Públicas, Junio de 1999.

WEBGRAFÍA

- www.funcionpublica.gob.mx
- www.sat.gob.mx
- www.shcp.gob.mx

ANEXO 1

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA
VIGENCIA 08 DE MAYO DE 2004



ANEXO 2

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

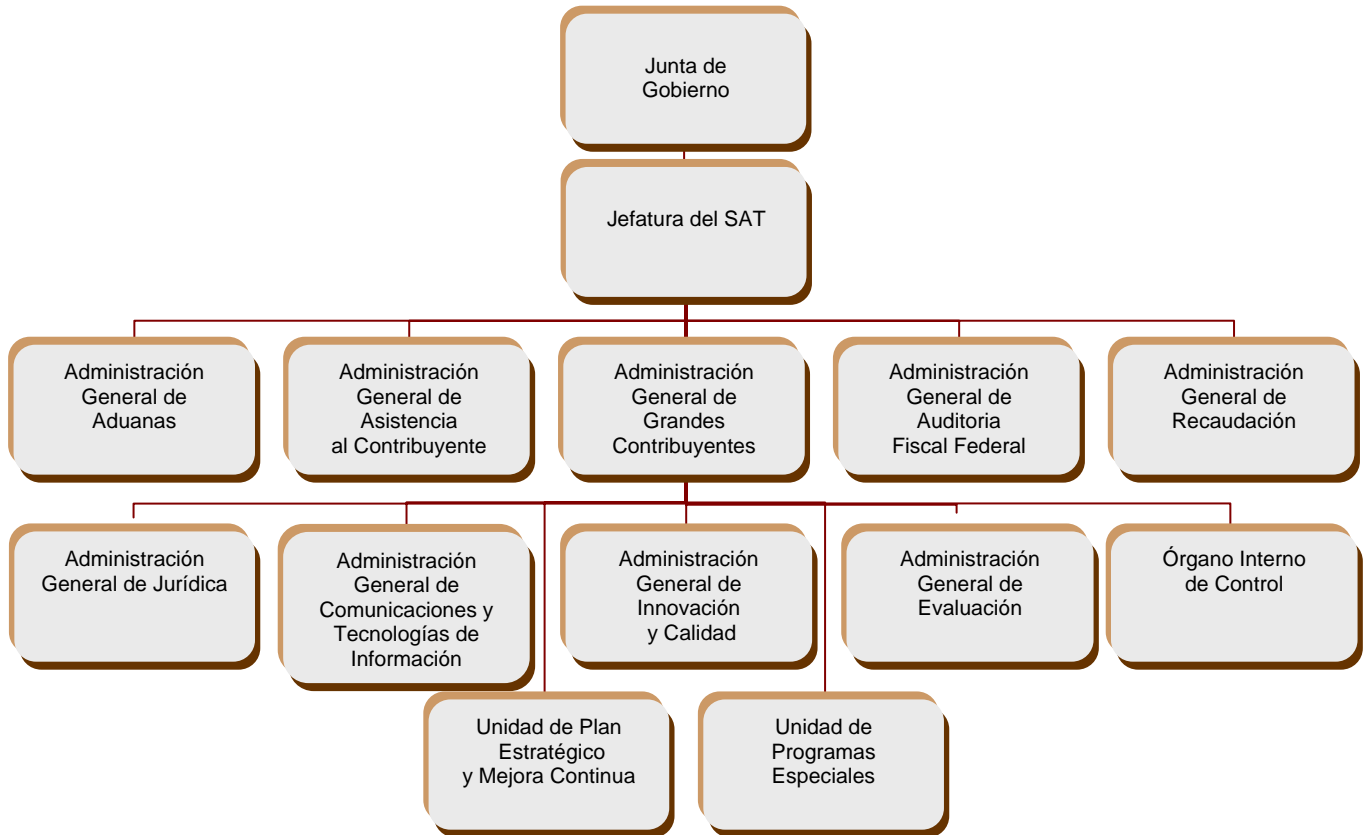
- I. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;
- II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.
- III. 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;
- IV. Se deroga;
- V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;
- VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;
- VIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;
- IX. 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 que no compete a otra Secretaría;
- X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan;
- XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- XII. Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera;
- XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

¹ Ibíd. p. 12.

- XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;
- XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;
- XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;
- XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;
- XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;
- XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, así como establecer las normas y procedimientos para su organización, funcionamiento y coordinación;
- XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe Presidencial e integrar dicha documentación;
- XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública federal;
- XXII. Se deroga;
- XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;
- XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, y Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos;
- XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

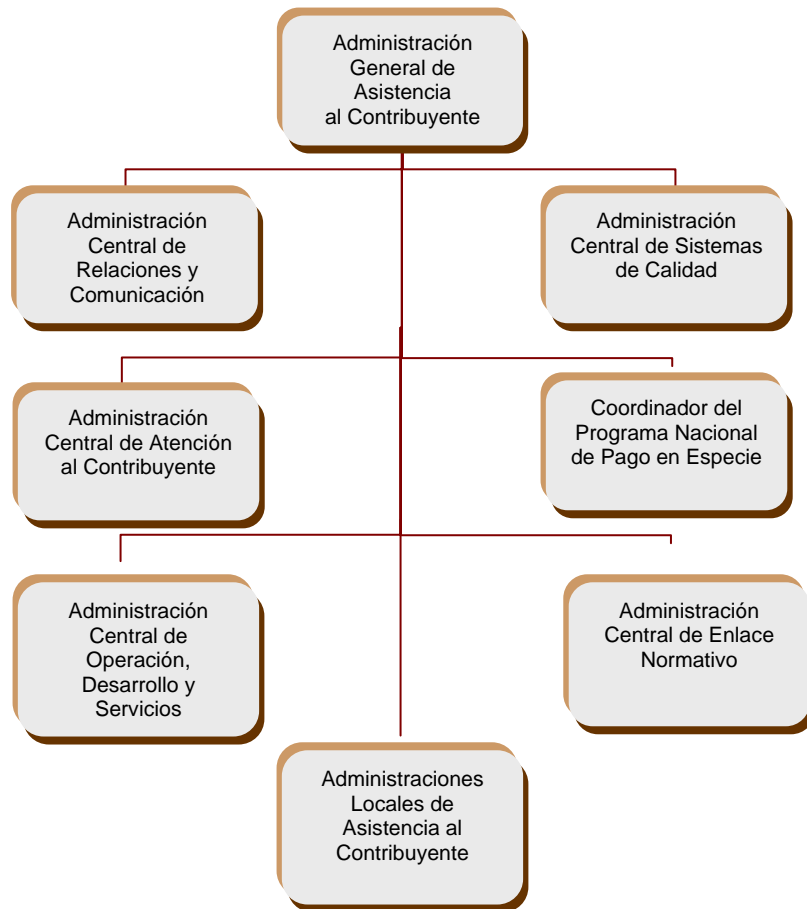
ANEXO 3

Organigrama del Servicio de Administración Tributaria



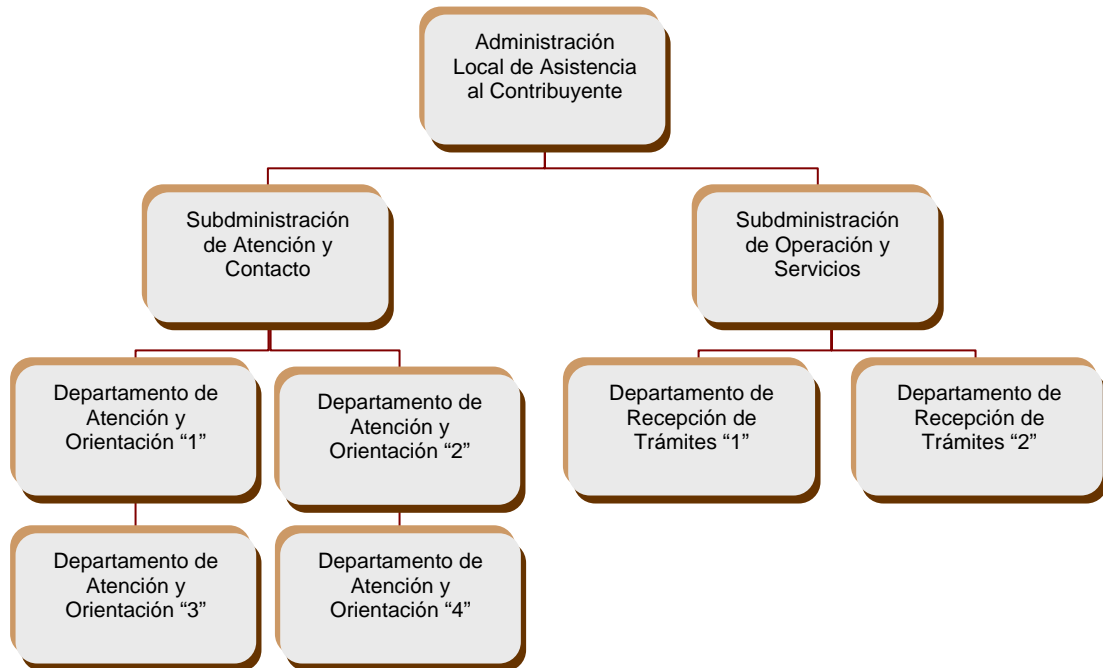
ANEXO 4

Organigrama de la Administración General de Asistencia al contribuyente



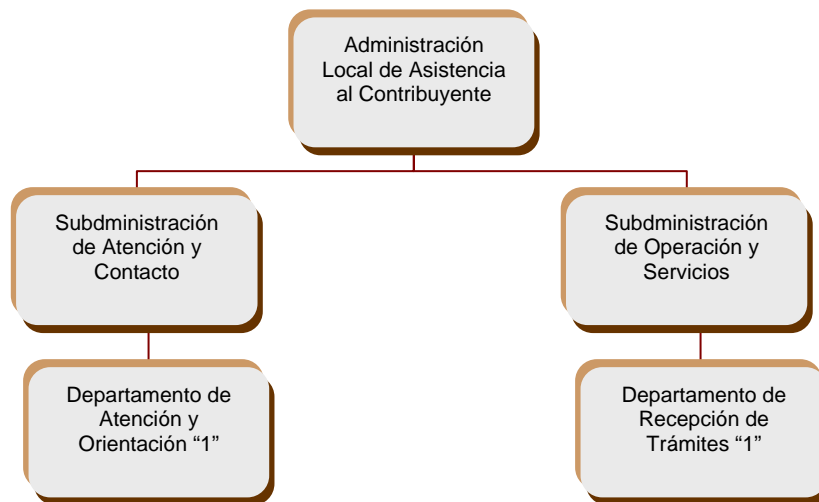
ANEXO 5

Organigrama de la Administración Local de Asistencia Tipo A



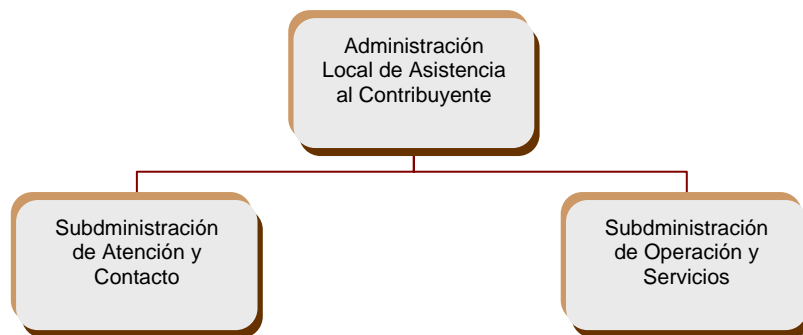
ANEXO 6

Organigrama de la Administración Local de Asistencia Tipo B



ANEXO 7

Organigrama de la Administración Local de Asistencia Tipo C



ANEXO 8

Conteste las siguientes preguntas, marcando con una x en la respuesta o respuestas que sean correctas.

1. ¿Está inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes?
a. Si b. No

2. ¿Es una persona física o moral?
a. No sé b. Persona física c. Persona moral

3. ¿En qué régimen fiscal está inscrito?
a. No sé b. REPECO c. Intermedio d. Arrendamiento e. Actividad Profesional
f. Actividad Empresarial g. Asalariado h. Asalariado y Actividad Profesional

4. ¿Conoce cuáles son sus obligaciones fiscales?
a. Si b. No

5. ¿Sabe cómo calcular el impuesto correspondiente?
a. Si b. No

6. ¿Lleva usted mismo su contabilidad?
a. Si b. No

- En caso afirmativo, ¿es contador o administrador?
a. Si b. No

7. En caso negativo, ¿cuanto paga mensualmente por el servicio de contabilidad?
a. _____
b. No paga porque le lleva su contabilidad un familiar

8. En caso negativo, ¿por qué razón no lleva usted mismo su contabilidad?
a. No sé b. Es complicado c. No me interesa d. No tengo tiempo
e. Otra _____

9. ¿Le gustaría aprender más sobre sus obligaciones fiscales?
a. Si b. No

10. ¿Sabe que en las ALAC'S se imparten talleres fiscales?
a. Si b. No

Tiene alguna sugerencia o comentario al respecto:
