

ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS
EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

**CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL IMPUESTO Y MARCO
CONCEPTUAL**

1.1 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.....	3
1.2 DEFINICIÓN DE IMPUESTO	4
1.3 CLASIFICACIÓN DE IMPUESTO.....	6
1.4 ANTECEDENTES DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA	
1.4.1 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.....	7
1.4.2 CONVENCIÓN NACIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA.....	10
1.4.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.....	12
1.4.4 CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LA NÓMINA....	15
1.5 PROCESO LEGISLATIVO.....	18
1.6 ELEMENTOS DEL IMPUESTO	19

CAPÍTULO II. FACULTADES DE LAS AUTORIDADES FISCALES

2.1 AUTORIDADES FISCALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN.....	25
2.2 REQUERIMIENTOS DE DECLARACIONES Y AVISOS	28
2.3 FACULTADES DE COMPROBACIÓN	29
2.4 IMPOSICIÓN DE SANCIONES	31

CAPÍTULO III. RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA

3.1 ASPECTOS ORGANIZACIONALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, EN LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO.....	35
3.2 DIRECCIÓN DE RECAUDACIÓN.....	38
3.3 DIRECCIÓN DE EJECUCIÓN.....	43

CAPÍTULO IV. GENERACIÓN DE INDICADORES DE RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA

4.1 EVOLUCIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO.....	47
4.2 PERSONAS ECONÓMICAMENTE ACTIVAS CONTRA PERCEPCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA	53
4.3 DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ESTATALES.....	60
CONCLUSIONES.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	72
ANEXO 1.....	74
ANEXO 2.....	79
ANEXO 3.....	80
ANEXO 4.....	81
ANEXO 5.....	82

ABREVIATURAS

ISR	Impuesto Sobre la Renta
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LHEG	Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato
CFEG	Código Fiscal del Estado de Guanajuato
SFyA	Secretaría de Finanzas y Administración
CURP	Clave Única de Registro de Población
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
REC	Registro Estatal de Contribuyentes
OR	Oficinas Recaudadoras
SAT	Servicio de Administración Tributaria.
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
M.O.A.C.	Modulo de Orientación de Asesoría al Contribuyente
PAE	Procedimiento Administrativo De Ejecución
CFF	Código Fiscal de la Federación
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISN	Impuesto sobre la Nómina
PAR	Programa de Actualización y Registro
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis es una descripción de la fase administrativa del impuesto de nómina del Estado de Guanajuato, tiene por objetivo que el lector conozca la motivación de la creación del impuesto, el proceso que se debe seguir para que forme parte de las recaudaciones, así como conocer qué datos nos arroja el cobro de este tributo; además, conocer el indicador de nivel de ingresos en el Estado y su capacidad de cobro en base a su potencial recaudatorio.

El impuesto sobre nómina es el tributo que más ingresos, de esta naturaleza, le proporciona al Estado, de aquí la importancia de estudiarlo más a fondo, de conocer sus antecedentes y como ha sido su evolución; aquí encontramos por ejemplo, que una de las premisas que diversos autores sostienen, en cuanto al estudio de otros recursos estatales, es la necesidad de que este impuesto en particular adquiera más competitividad, así como que debería de reducirse la dependencia financiera que tiene el Estado hacia la Federación; esta entre otras, son las aristas que a la luz de la legislación vigente y la doctrina serán analizadas.

La presente tesis consta de cuatro capítulos, la primera parte se abordan las generalidades del impuesto sobre nómina, donde se podrá conocer los antecedentes a su implantación en el Estado, la exposición de motivos en iniciativa de ley, las características y elementos que lo integran.

En el segundo capítulo se describen las facultades de las autoridades de la Secretaría de Finanzas Inversión y Administración (SFIA) en materia fiscal, encargadas del cobro, registro y control de las recaudaciones, con base en las disposiciones legales, requeridas para alcanzar los objetivos fiscales.

El tercer capítulo aborda la estructura organizacional de la SFIA, en específico de la Dirección de Recaudación, como la encargada de recaudación, control y registro de los ingresos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos para el Estado; así como, de la Dirección de Ejecución, encargada de la recuperación de los créditos fiscales federales y estatales

En el cuarto y último capítulo se encuentran datos estadísticos, que nos permiten observar, desde la implementación del impuesto sobre nómina en el Estado de Guanajuato (ISN), como ha ido en aumento el monto de su recaudación, hasta los puntos porcentuales ganados por parte del Estado de ingresos propios en comparación con los recursos que la Federación le proporciona.

Los indicadores en la aplicación del ISN que se tratarán son los relacionados a las condiciones socioeconómicas de la población, el nivel salarial y el porcentaje de trabajadores que cuentan con prestaciones.

El presente trabajo fue conformado con información bibliográfica, datos publicados en el portal de la Secretaría de Finanzas y Administración, e información proporcionada por esta misma Secretaría a través del Instituto de Acceso a la Información.

CAPÍTULO I.

GENERALIDADES DEL IMPUESTO Y MARCO CONCEPTUAL

1.1 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

La actividad financiera de acuerdo con la definición del autor Fernández Martínez “consiste en los mecanismos que se establecen para la recaudación de las aportaciones que hacen los particulares, en la administración, control y erogación de los medios económicos que requiere el Estado, tales mecanismos están regulados por las normas jurídicas” ¹.

El Estado en el desarrollo de sus actividades financieras se encarga de recaudar los recursos necesarios para su funcionamiento y cumplimiento de objetivos sociales, políticos y económicos, en este sentido los ciudadanos de manera obligatoria dedican una parte de sus riquezas a las arcas del Estado por el hecho de formar parte de él.

Para llevar a cabo las actividades financieras, el Estado cuenta con organismos que realizan funciones gubernamentales de administración de la Hacienda Pública a nivel Federal, Estatal y Municipal, los cuales se encargan del control, administración y planeación de los ingresos, gasto, patrimonio y deuda pública.

La Ley de Ingresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio Fiscal 2013, se compone de lo siguiente: Impuestos, contribuciones, derechos, productos,

¹ Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Mc Graw Hill, México 2004, página 15.

aprovechamientos, participaciones y aportaciones e ingresos derivados de financiamiento.

1.2 DEFINICIÓN DE IMPUESTO

Para efectos del tema que nos ocupa nos centraremos en la definición de los impuestos y de acuerdo al autor Gastón Jéze, se definen con las siguientes características:

“1.- Son una prestación de valores pecuniarios, normalmente en suma de dinero y no en servicios personales.

2.- La prestación del individuo no seguida de una contraprestación del Estado;

3.- El constreñimiento jurídico, el impuesto es esencialmente forzado;

4.- Se establece según reglas fijas;

5.- Se destina a gastos de interés general; y,

6.- Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada.”²

Esta definición clasifica en forma precisa cada uno de los elementos que caracterizan al impuesto, nos menciona que es pagado por los que caen en la obligación fiscal regularmente en dinero, al hacer el pago no hay una contraprestación, es decir, que el contribuyente no recibe de manera inmediata un servicio o producto por parte del Estado; además de que es una obligación y el Estado tiene varias vías legales de hacer efectivo el pago del impuesto con el pleno conocimiento de parte del contribuyente de sus obligaciones establecidas previamente en la ley.

² Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Mc Graw Hill, México 2004, p 15,

Otra definición que nos ayuda a describir los elementos que integran a los ingresos del Estado: “El tributo, contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie”³.

El autor hace énfasis en los elementos que integran la definición de la contribución, determina que el vínculo jurídico existe para darle la validez y eficacia, ya que debe ser previsto por la norma jurídica, así como ser expedida con anterioridad a los hechos o situaciones a los que va a ser aplicado. Este principio nos dice que al estar establecida la contribución en la ley le otorga validez al Estado para ejercer su potestad tributaria.

El Estado es el sujeto activo debido a que el pago de la contribución es a favor del fisco y los sujetos pasivos son los particulares, porque en ellos recae la obligación tributaria.

El pago de la contribución que se menciona, debe ser pecuniaria, dotando al Estado de los recursos necesarios para ejercer sus facultades; el pago de la contribución generalmente se hace en forma monetaria con excepción de los supuestos establecidos en la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

De acuerdo con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, en su artículo 20, las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y

³ Ob. Cit.

contribuciones especiales. Y en su fracción primera lo define de la siguiente manera:

“I. Impuestos son las prestaciones económicas que establece la ley, con carácter general y obligatorio a cargo de las personas que se encuentren en la situación o hipótesis jurídica prevista por la misma, para cubrir el gasto público;”

Los ingresos generados por los impuestos son destinados a cubrir necesidades de interés público como educación, salud, infraestructura, servicios públicos, programas sociales, etc.

1.3 CLASIFICACIÓN DE IMPUESTO

A continuación se describen las diferentes clasificaciones que pueden tener las contribuciones mencionados por el autor Arrioja Vizcaino⁴:

Clasificación moderna (Harold M. Sommers)	Sobre bienes y servicios	Esta clase de tributos constituyen los verdaderos tributos indirectos. Estos suelen tener a corto plazo un impacto favorable en la balanza del Erario Público: incrementan en forma casi inmediata la recaudación. IVA
	Sobre los ingresos y la riqueza	Los gravámenes que inciden progresivamente sobre los rendimientos o sobre el patrimonio de los individuos y empresas

El impuesto sobre la nómina es un impuesto que grava el pago de dinero o especie por remuneración al trabajo personal subordinado y de acuerdo a la clasificación mencionada, es un impuesto directo, personal, sobre ingresos y riqueza.

⁴ Arrioja Vizcaino, Adolfo. Derecho Fiscal. Editorial Themis, Mexico 1993, pag. 420.

Los impuestos directos cuya base gravable es el patrimonio de la persona física o moral, tal como lo es el Impuesto Sobre la Renta e impuesto sobre nómina, a diferencia de los indirectos, los tributos directos se grava al contribuyente, esto tiene de ventaja que el Estado puede conocer el número de sujetos pasivos que recaen en esa obligación fiscal, con lo cual se hacen exenciones o deducciones.

Clasificación Tradicional	Directos	Tributos que inciden sobre utilidades o rendimientos.
	Indirectos	Gravan operaciones de consumo. La obligación es trasladada
	Reales	Destinados a gravar valores económicos que tienen su origen en la relación jurídica que se establece entre una persona física o moral y una cosa o un bien
	Personales	Aquellos que gravan los ingresos, utilidades ganancias o rendimientos obtenidos por personas físicas o morales, producto del desarrollo de sus actividades
	Generales	Aquellos que gravan diversas actividades económicas que tiene en común la misma naturaleza. ISR/ IVA
	Especiales	Son los que exclusivamente inciden sobre una determinada actividad económica. Contribuciones de mejoras, Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
	Específicos	Son aquellos cuyas cuotas, tasas o tarifas, atienden para su correspondiente determinación en cantidad líquida, al peso, medida, volumen, cantidad y dimensiones en general del objeto gravado. Ejemplo, impuesto aduanero
	Ad-Valorem	Para el mismo fin, exclusivamente atienden al valor o precio del propio objeto gravado.

1.4 ANTECEDENTES DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA

1.4.1 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

El impuesto sobre la nómina existe en México a nivel federal desde 1963, en el año de 1980 se encontraba establecido en ocho Estados: Baja California, Chihuahua, Hidalgo, México, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Tamaulipas, sus tasas se fijaron entre 0.75% a 2%.

La ausencia de la separación de las fuentes tributarias en los niveles de gobierno dentro de la Constitución provocó que tanto la federación y los congresos locales pudieran legislar sobre una misma fuente fiscal que podía resultar en una múltiple tributación.

Debido al contexto descrito, en 1980 se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; en su página oficial en internet menciona que con su surgimiento se “establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales...”

Los Estados para poder adherirse al SNCF renunciaron al cobro de impuestos sobre determinadas fuentes, para tal efecto se instituyó la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, en la que se determinó el método utilizado para la repartición de las participaciones y sus condicionantes, y así dadas las diferencias económicas y de capacidad tributaria que existen entre los Estados, los ingresos captados por la Federación son distribuidos con el fin contribuir al desarrollo de los gobiernos locales.

La distribución de los ingresos federales es por medio del Fondo General de Participaciones, que de acuerdo a la LCF en su artículo 2 comprende el 20% de la recaudación federal participable, inicialmente fue del 13% de los ingresos federales anuales que se fue incrementando, de igual forma los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales y formulas descritas en la LCF.

Como muestra de ello la distribución de recursos federales para el Estado de Guanajuato publicado por el Diario Oficial de la Federación para el ejercicio 2012 fue el siguiente:

Entidad Federativa	Fondo General de Participaciones		Fondo de Fomento Municipal	
	Porcentaje	Monto (Pesos)	Porcentaje	Monto (Pesos)
Guanajuato	4.158764	\$ 16,716,525,446.00	3.519594	\$ 696,869,268.00

“Los impuestos suspendidos por los Estados fueron:

- Los actos por los que se pagaría el impuesto al valor agregado y prestaciones y contraprestaciones que deriven de los mismos;
- Producción de bienes cuando en su enajenación de bienes se pague dicho impuesto;
- Enajenación de bienes o prestación de servicios cuando uno y otro se exporten o sean realizados por residentes de las franjas fronterizas;
- Producción agrícola, ganadera, pesquera y venta de alimentos;
- Activo y capital de las empresas; e,
- Ingresos tratándose de utilidades de las empresas y rendimiento de capital.”⁵

A cambio de la suspensión del cobro de los impuestos locales en ciertas materias que solo quedaron para la federación, los Estados recibirían participaciones provenientes de los impuestos Federales.

⁵ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Imposición sobre las nóminas en México [PDF] (Sección de Artículos - Número 51 - 1984) <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=chapoy>

Dadas las limitaciones y poco campo de acción de las entidades para obtención de ingresos propios es de extrañarse que a pesar de que el impuesto a la nómina fue uno de los pocos impuestos con concurrencia fiscal solo los Estados mencionados anteriormente los hayan adoptado dada la poca complicación de su administración.

1.4.2 CONVENCIÓN NACIONAL DE LA HACIENDA PÚBLICA

La primera Convención Nacional Hacendaria se realizó en 2004, y representó un espacio para el análisis y debate de los temas referentes a la hacienda pública a nivel federal y local con el objetivo de la descentralización hacendaria y obedeciendo a la idea de la construcción de un federalismo se abordaron los temas para el mejoramiento de las relaciones intergubernamentales Federal, Estatal y Municipal.

De acuerdo con la información encontrada en la página oficial, la Convención se formó de VII mesas cada una de las cuales abordaba diferentes temas, los cuales se mencionan a continuación:

Mesa I.- Gasto Público

Mesa II.- Ingresos

Mesa III.- Deuda Pública

Mesa IV.- Patrimonio Público

Mesa V.- Modernización y Simplificación

Mesa VI.- Colaboración y Coordinación intergubernamentales

Mesa VII.- Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas

La mesa de Ingresos inicio sus trabajos en Febrero de 2004 realizando sus propuestas, para lo cual se acordó hacer un diagnóstico y el resultado arrojó los siguientes puntos:

1. Insuficiencia de los ingresos fiscales del país.
2. Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX.
3. Centralización de la política fiscal.
4. Limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades Federativas.
5. Evasión y elusión importantes.
6. Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos

La mesa determinó que con la coordinación fiscal los estados se hicieron dependientes de los recursos que la federación les transfería, no había una concentración de recursos si no una centralización de facultades fiscales y también se traducían en restricciones para el ejercicio del gasto, por lo que era necesario impulsar la autonomía de las entidades para que logaran un incremento en sus ingresos.

Otro punto que se abordó fue la evasión y elusión fiscal, lo cual indica que se debe mejorar la administración de las contribuciones. De acuerdo a la mesa de ingresos hay tres problemas que provocan la evasión:

- La cultura cívica de no pagar impuestos.
- La insuficiencia de las administraciones tributarias.
- Deficiente sistema legislativo en algunos impuestos.

De acuerdo a estas causas mencionadas, se propone que el pago y cálculo de los impuestos sea más sencillo y que vaya acompañado de una adecuada supervisión.

Otra causa que encuentro, viene acompañada por la misma naturaleza de impuesto ya que de acuerdo a su definición no es una contraprestación ya que el ciudadano no recibe un beneficio inmediato por el pago de éste, por lo cual los obligados al pago del impuesto, al no verse beneficiados con los resultados de su obligación de forma directa, no constituye una motivación que fomente la cultura del pago.

1.4.3 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE REFORMA DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

La ley de Hacienda que surgió en 1989 para el Estado de Guanajuato daba la potestad de gravar tres impuestos: impuesto por adquisición de vehículos de auto-motor usado, impuestos sobre loterías, sorteos y concursos e impuestos por servicios de hospedaje.

De acuerdo a los principios de la Convención Nacional Hacendaria, se impulso una iniciativa para incrementar los recursos locales en aras de las necesidades de gasto. El 13 de diciembre de 2004 el entonces Gobernador del Estado de Guanajuato Juan Carlos Romero Hick sometió a consideración de la asamblea del H. Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado, la iniciativa de Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato. La exposición de motivos presento los siguientes puntos:

Como marco introductorio se expresa que por la naturaleza misma del Estado que fue creado para abastecer los elementos necesarios para establecer un orden social en busca de un bienestar general, se requiere dotar al Estado de instrumentos y los medios necesarios para el cumplimiento de las atribuciones que

le han sido encomendadas y así contando con la riqueza necesaria, los ciudadanos podrán contar con las condiciones de bienestar y ver satisfechas sus necesidades.

Se hace mención también del entonces contexto fiscal: “La ley que actualmente rige en el Estado, surgió en 1989, y prevé el sistema impositivo y los distintos tipos de contribuciones vigentes en el Estado de Guanajuato, que como es sabido, tienen una presencia sumamente limitada en el monto global de los ingresos anuales del Estado, que en grado superlativo depende de las participaciones federales, aportaciones, reasignaciones y de otros rubros de recursos transferibles de carácter federal, para cubrir los requerimientos del gasto público”⁶.

Se justifica la necesidad de fortalecimiento de las administraciones locales dado que la sociedad va evolucionando y por lo tanto los requerimientos que le hacen al Estado para estar en la posibilidad de un desarrollo, también van cambiando, volviéndose más complejas; por tal motivo la satisfacción de las necesidades sociales requerirá de las estrategias adecuadas que en muchos casos también se traducen en un mayor costo a fin de poder abarcar mas áreas de desarrollo.

Para que el Estado cumpla con las atribuciones que legítimamente ha adquirido para la protección de la sociedad requiere que la dimensión de su riqueza sea proporcional a la cantidad de necesidades que debe atender, y contar con un amplio campo de acción abasteciendo a sus gobernados de servicios y oportunidades para su desarrollo y a cambio de esto el Estado se verá fortalecido y legitimado, para lo cual también deberá hacer una aplicación adecuada de los recursos públicos y llevar un manejo transparente de los ingresos obtenidos por los contribuyentes.

⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato.

Para lograr una mejor satisfacción de las necesidades que tienen los gobiernos locales hace falta el fortalecimiento del federalismo, con todo lo que implica, no solo dotarlo de más atribuciones si no también acompañarlo de perfeccionamiento de sus procesos administrativos para la captación de los ingresos fiscales, su adecuado control y aplicación del gasto, es decir que tienen que contar con la capacidad administrativa, financiera y contar con el personal que requiere para llevar a cabo esas funciones.

El federalismo en México ha sido implantado constitucionalmente desde 1857 en donde la descentralización fue uno de los postulados fundamentales ya que tradicionalmente hemos sido a través de nuestra historia un régimen centralista. El federalismo busca el reconocimiento de las partes de un todo pero con autonomía, dotado de su fuerza propia y campo de acción política y jurídica, aunque no hay una subordinación al poder central si hay una paridad con las demás partes que lo integran.

La Convención Nacional Hacendaria señala la necesidad de una reforma hacendaria en vista de insuficiencia de recursos para impulsar a los Estados a una mayor autonomía dado que son los gobiernos locales los que distinguen de manera más completa y perceptibles los problemas que aquejan a la población, así como sus áreas de oportunidad, ya que tienen una visión más cercana del contexto social y económico y por lo tanto deberían determinar las prioridades para el gasto público.

Referente a la reforma, se hace mención de la Segunda Declaración de la Convención Nacional de la Hacienda Pública y cita lo siguiente “se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego a los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como

un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales”.⁷

1.4.4 CONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE LA NÓMINA

De acuerdo con Adolfo Arriola Viscaino, la constitucionalidad es uno de los pilares fundamentales de Derecho Fiscal. La Constitución es la “Ley Suprema” por lo tanto es el punto de referencia y de apoyo para todo ordenamiento jurídico de la nación, esto es que debe existir una subordinación a todos los preceptos constitucionales. Dejando claro que no todas las leyes son de igual jerarquía, se debe de conocer las que deben ser aplicadas en forma preferente a fin de evitar ir en contra de la que tenga mayor rango, a fin de evitar un conflicto jurídico.

Mediante la inconstitucionalidad de la norma y estando en este supuesto, los afectados podrán estar en la facultad de interponer un juicio de amparo, ya que ir en contra de la “Ley Suprema” provoca la invalidez jurídica. por lo cual se debe de velar por la unificación y congruencia para contar con un orden normativo armónico.

El artículo 31 constitucional establece las obligaciones del los mexicanos y en su fracción IV señala como una de ellas el “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Derivado de lo anterior existen los siguientes principios en materia fiscal:

⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato.



Proporcionalidad:

Se refiere a que la obligación fiscal debe ser establecida de acuerdo a la capacidad económica del sujeto pasivo, de tal manera que no afecte de manera significativa los ingresos totales de los contribuyente; el objetivo sería entonces que se grave más a quienes tienen un alto nivel de ingresos y que se grave poco a quienes obtengan un nivel de ingresos bajo; los impuestos que responden a este principio, son los que establecen un sistema de tarifas progresivos.

Obligatoriedad:

Es una imposición por parte del Estado, una obligación y deber por parte del sujeto pasivo, del pago de la contribución.

Generalidad:

Todos los sujetos que caigan en el supuesto de la ley deberán cumplirla bajo las premisas que indique sin la existencia de preferencias o excepciones.

Equidad:

Se refiere a la igualdad es decir el trato igual a los iguales y desigual para los se encuentran en desigualdad de circunstancias; ya que un trato desigual de los sujetos en igualdad de circunstancias iría en contra de la noción de justicia contenida en la ley. Debe de haber igual aplicación de los elementos que integran la contribución como: causación, el plazo para pago, severidad de las sanciones, deducciones permitidas; con excepción de las tasas cuotas o tarifas las cuales pueden variar para que el impuesto sea proporcional a la capacidad económica.

Vinculación con el gasto público:

Los ingresos recaudados son usados para gasto público, para el bien común

Legalidad:

Debe estar establecido en un marco jurídico, de estar contenido en Ley los elementos del impuesto para que sea considerado legal.

Los anteriores principios se discuten para establecer la constitucionalidad de las normas, en la exposición de motivos de la Ley de Hacienda, se menciona los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para solventar la constitucionalidad de los artículos 45-G a 45-I de la ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para decidir que el artículo 178 del Código financiero del Distrito Federal que señala como sujetos del impuesto sobre nóminas a las personas físicas y morales que realicen erogaciones por concepto de remuneraciones al trabajo subordinado; la tasa es del 2% ante la imposibilidad de valorar las circunstancias personales de cada contribuyente, “tampoco entraña violación al principio de equidad, tratándose de un impuesto de carácter objetivo, debe prescindirse de los factores personales o subjetivos de cada patrón, como

pudieran ser los ingresos o las pérdidas que en cada caso resintieran los particulares obligados; así como la mejor o menor remuneración que se otorgue a los trabajadores, puesto que la naturaleza de este gravamen, obliga a aislar la fuente indicativa de riqueza sin involucrar el universo patrimonial del contribuyente.

Por tanto, el criterio que rige el principio de equidad en este tipo de contribuciones, se contrae a la igualdad en lo que concierne a hipótesis de causación, plazos de pago y demás características objetivas de la fuente impositiva, sin pretender que a título de dicho trato igualitario puedan introducirse cuestiones objetivas y ajenas a la naturaleza del impuesto. En este sentido, la tarifa única del 2% no constituye un factor de desequilibrio entre los causantes del gravamen, de modo análogo a otros tributos reales como el impuesto predial que no puede depender de manera esencial de las circunstancias personales de cada contribuyente, el impuesto sobre nómina tampoco puede sujetarse a la casuística de cada empresario.”⁸

También obedece al principio de legalidad, ya que determina el territorio donde se aplica el impuesto; y el principio de proporcionalidad ya que el objeto del impuesto es indicativo de la capacidad del impuesto para cumplir con la carga fiscal porque supone una fuente gravable y se establece el principio de generalidad y universalidad porque obliga a todos los sujetos que se ubiquen en el supuesto que la ley señala.

1.5 PROCESO LEGISLATIVO

El impuesto a la nómina al ser una carga monetaria para los gobernados debe cumplir con los principios derivados de la Carta Magna y cumplir con los postulados que derivan de ella. Para lo cual debe seguir un proceso legislativo,

⁸ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de la Ley de Hacienda para el Estado de Guanajuato.

en el cual interviene el poder Ejecutivo y Legislativo. Las etapas del proceso de formación de leyes son las siguientes:

La iniciativa.- El derecho a iniciar leyes le compete al Gobernador del Estado (titular del Poder Ejecutivo), la Cámara de Diputados, el Supremo Tribunal de Justicia, los Ayuntamientos y los ciudadanos que representan por lo menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Discusión.- El proyecto de ley es discutido por la Cámara de Diputados que son los representantes populares.

Aprobación.- Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto se remite al ejecutivo, si no es vetado en todo o en parte, la publicará, de lo contrario es devuelto al congreso para discutirse y si fuese confirmado por las dos terceras partes del total de los votos será promulgada.

Promulgación.- Acto por el cual el ejecutivo aprueba que se haya cumplido con todas las formalidades para ordenar su publicación.

Publicación.- Dar a conocer la ley mediante el medio idóneo: Periódico Oficial.

Iniciación de la vigencia.- Se determina el momento en que entrará en vigor la ley.

1.6 ELEMENTOS DEL IMPUESTO

Una vez presentados los antecedentes de la implantación del impuesto sobre nómina en el Estado de Guanajuato y al haber mencionado algunos aspectos tratados en la exposición de motivos de la **LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**; se presenta a continuación los elementos del impuesto que entraron en vigor a partir del 2005, en el Título Primero de los Impuestos, Capítulo Primero del Impuesto Sobre Nóminas:

A) OBJETO.

Son objeto de este impuesto los pagos efectuados en dinero o en especie, por concepto de remuneraciones al trabajo personal subordinado, independientemente de la designación que se les dé, dentro del territorio del Estado:

- I.- Pagos de sueldos y salarios;
- II.- Pagos de tiempo extraordinario de trabajo;
- III.- Pagos de premios, primas, bonos, estímulos e incentivos;
- IV.- Pagos de compensaciones;
- V.- Pagos de gratificaciones y aguinaldos;
- VI.- Pagos de participación patronal al fondo de ahorros;
- VII.- Pagos de primas de antigüedad;
- VIII.- Pagos de participación de los trabajadores en las utilidades;
- IX.- Pagos de comisiones;
- X.- Pagos realizados a administradores, comisarios o miembros de los consejos directivos de vigilancia o de administración de sociedades o asociaciones;
- XI.- Pagos de servicios de comedor y comida proporcionados a los trabajadores;
- XII.- Pagos de vales de despensa;
- XIII.- Pagos de servicio de transporte;
- XIV.- Pagos de primas de seguros para gastos médicos o de vida;
- XV.- Pagos realizados a las personas por los servicios que presten a un prestatario, siempre que dichos servicios se lleven a cabo en las instalaciones o por cuenta de este último, por los que no se deba pagar el impuesto al valor agregado; y
- XVI.- Cualquier otra erogación realizada por concepto de trabajo personal subordinado (artículo 1).

B) SUJETOS.

Son aquellas personas físicas y morales que realicen los pagos a que se refiere el inciso anterior, aún cuando no tuvieren domicilio en el Estado.

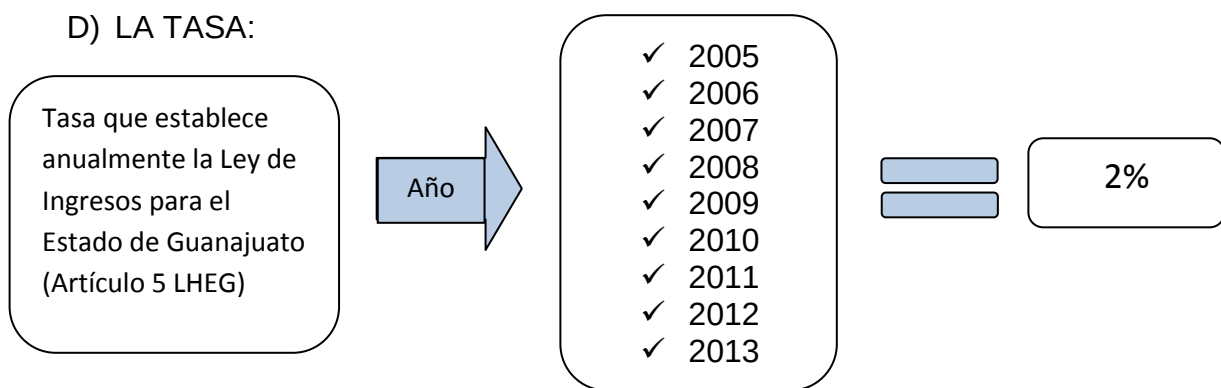
La Federación, el Estado, los Municipios, sus entidades paraestatales y los organismos autónomos, están obligados al pago de este impuesto.

Son responsables solidarios del pago de este impuesto quienes contraten o reciban la prestación del trabajo personal subordinado, no obstante que el pago se realice por conducto de terceros (artículo 2).

C) LA BASE.

El monto de las erogaciones realizadas por concepto de pago al trabajo personal subordinado (artículo 3).

D) LA TASA:



E) LUGAR Y FECHA DE PAGO.

El pago deberá realizarse mediante declaración mensual, a más tardar el día veintidós del mes siguiente al que corresponda el impuesto declarado y el pago del impuesto se realiza en las oficinas recaudadoras (artículo 6); o de manera electrónica en la página de Internet de las Secretaría de Finanzas y Administración y en las sucursales bancarias autorizadas.

F) EXENCIONES:

- I. Participaciones de los trabajadores en las utilidades de las empresas;
- II. Indemnizaciones por riesgos o enfermedades profesionales;
- III. Pensiones y jubilaciones en casos de invalidez, vejez, cesantía y muerte;
- IV. Indemnizaciones y primas de retiro por rescisión o terminación de la relación laboral;
- V. Pagos por gastos funerarios;
- VI. Gastos de representación y viáticos erogados por cuenta del patrón, comprobados en los mismos términos que para su deducibilidad exija la Ley del Impuesto Sobre la Renta;
- VII. Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del patrón;
- VIII. El ahorro, siempre que se integre por un depósito por cantidad igual del trabajador y de la empresa, así como las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;
- IX. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe de cada uno no rebase el 10% del salario base;
- X. Los pagos por tiempo extraordinario, cuando éste no rebase tres horas diarias ni tres veces por semana de trabajo, y tampoco cuando estos servicios se pacten en forma de tiempo fijo;
- XI. La alimentación y habitación, cuando se otorguen con cargo al salario del trabajador;
- XII. Las prestaciones de servicio de comedor, bono de transporte, uniformes de trabajo o deportivos, festejos de convivios, becas para los trabajadores o sus familias;
- XIII. Primas de seguros por gastos médicos o de vida; y

XIV. Las despidas en dinero o en especie, cuando su monto no rebase el 40% del salario mínimo general vigente en el Estado. (Artículo 4)

Las disposiciones generales para el pago del impuesto sobre nómina publicadas en la Resolución Miscelánea Fiscal 2012 para el Estado de Guanajuato son las siguientes:

“3.1.1. Los Contribuyentes que no cuenten con domicilio fiscal dentro del Estado de Guanajuato y realicen erogaciones por concepto de este impuesto de manera temporal deberán solicitar su inscripción al REC señalando como domicilio el establecimiento donde lleven a cabo sus actividades dentro del territorio del Estado.

“3.1.2. Para efectos del artículo 4, fracción IX, de la Ley de Hacienda, se entenderá como salario base, el que establece el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, debiendo entenderse que por el excedente del 10% del salario en referencia, se pagará el impuesto.

“3.1.3. Para los efectos del cuarto párrafo del artículo 6 de la Ley de Hacienda, se entenderá que el REC-1, a que se refiere la regla 2.1.4., hará las veces de la relación de establecimientos o sucursales en los que se realicen erogaciones por las que se cause el impuesto a que se refiere el presente apartado.

El artículo 7 (LHEG) señala la obligación del contribuyente de su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes, para tales efectos la Resolución Miscelánea Fiscal 2012 establece las siguientes disposiciones:

“2.1. Inscripción y avisos al REC.

“2.1.1. La clave que se utilizará como REC, será la misma del RFC.

“2.1.2. Los contribuyentes que se inscriban por Internet, deberán contar con una dirección de correo electrónico, ya que mediante ésta, se le hará llegar su CIP; una vez que se habilite realizar modificaciones al REC a través de la página de Internet, las personas que ya estén inscritas deberán acudir a la Oficina a solicitar su CIP para realizar los trámites vía Internet, a partir de que así lo determine la Secretaría.

“2.1.3. La CIP será necesaria para la realización de cualquier modificación en el REC por Internet, y el manejo de dicha clave será

responsabilidad del contribuyente. La disponibilidad de dicha clave será publicada en Internet en la página de la Secretaría.

“2.1.4. Los contribuyentes del Impuesto sobre Nóminas, de los Impuestos Cedulares y del Impuesto por Servicios de Hospedaje, así como las personas morales que realicen retenciones a personas físicas de Impuestos Cedulares por la prestación de servicios profesionales o por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, podrán presentar su solicitud únicamente mediante el formato REC-1 a través de la página de Internet.

“2.1.5. Los contribuyentes que se encuentren inscritos en el REC y deban presentar avisos sobre cambio de situación fiscal de conformidad con el Artículo 54 del Código, lo harán en la forma oficial REC-2 “Avisos al Registro Estatal de Contribuyentes, Cambio de situación fiscal”, una vez que hayan realizado el movimiento correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria; dicho formato lo podrán presentar en la Oficina por duplicado o, una vez publicado en la página de Internet de la Secretaría, a través de este medio de forma electrónica.

“2.1.6. Los formatos REC-1 y REC-2, podrán imprimirse en forma libre, desde la página de Internet o, en su caso, se proporcionarán gratuitamente al contribuyente que los solicite en la Oficina.

“2.1.7. Los avisos complementarios relativos a los formatos REC-1 y REC-2, podrán presentarse en la Oficina por duplicado o por Internet, a través de este medio a partir de la fecha que lo publique la Secretaría en su página de Internet.

“2.1.8. Las asociaciones legalmente constituidas por personas físicas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes, podrán realizar sus movimientos en el REC a través de su representante legal, debidamente acreditado”.

CAPÍTULO II.

FACULTADES DE LA AUTORIDADES FISCALES

2.1 AUTORIDADES FISCALES DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Las autoridades fiscales de acuerdo al Código Fiscal del Estado de Guanajuato en su artículo 3, son las siguientes:

- I. El titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- II. El Secretario de Finanzas y Administración;
- III. El Subsecretario de Finanzas;
- IV. El Procurador Fiscal del Estado;
- V. El Director General de Ingresos;
- VI. El Director General de Auditoría Fiscal,
- VII. EL Director General de Verificación al Comercio Exterior; y
- VIII. Los Directores de área, Coordinadores, Jefes de oficina, Visitadores, auditores, inspectores, notificadores, verificadores, actuarios fiscales y ministros ejecutores que dependan de los citados en las fracciones anteriores y que en términos de las disposiciones legales y reglamentarias tengan atribuciones de esta naturaleza.

Es la Secretaría de Finanzas y Administración la encargada de realizar la recaudación de los ingresos (artículo 5). Para tal efecto la SFyA se hace de los medios y medidas que deberá emplear para que esta función que le ha sido encomendada se realice de manera eficiente en el desarrollo del proceso de

cobro, registro y control, todo bajo el marco jurídico para el cumplimiento de los objetivos fiscales del Estado.

Las autoridades fiscales tienen la facultad de hacer cumplir las disposiciones en esta materia e incluso legalmente hacer uso de la fuerza pública. Las autoridades se encargan del control y seguimientos de las actividades en las que interviene el contribuyente dentro del proceso de recaudación, con el fin de asegurarse de que se realicen en los tiempos y formas que marca la ley, y de estas actividades y obligaciones descritas en la página de Registro de Trámites y Servicios de la Secretaría de Finanzas, se desprenden las facultades de las autoridades.

	Actividad	Responsable	Plazos
1	Llenar formato de inscripción REC-1 que se solicita en las oficinas recaudadoras o registro en línea (formato anexo 1)	Contribuyente	Mes siguiente al día que se inician las actividades que crean la obligación fiscal
2	Imprimir o recibir acuse de la solicitud del REC	Contribuyente	De inmediato
3	Inscripción del REC	Oficina recaudadora	3 días para dar respuesta
4	Pago del Impuesto sobre nómina en la oficina recaudadora o por internet (presentación de hoja ayuda. (Anexo 2).	Contribuyente	A más tardar el día 22 del mes siguiente al que corresponda el impuesto declarado
5	Presentación de declaraciones informativas anuales del impuesto sobre nómina. (Anexo 3)	Contribuyente	A más tardar el 28 de febrero de cada año

Los contribuyentes también tienen la obligación de llevar la contabilidad de conformidad con el Código Fiscal para el Estado de Guanajuato, artículo 55, fracción I, llevar la contabilidad de acuerdo con los principios de contabilidad

generalmente aceptados, realizando los registros correspondientes, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se realicen las operaciones que los originen, sin incurrir en alteraciones, borraduras o enmendaduras.

El contribuyente para realizar el pago obtiene el formato de declaración si la presenta en oficina recaudadora ubicadas en cada municipio del Estado; ó formato de línea de captura para pago en ventanilla bancaria y si el trámite se efectúa de manera electrónica se realiza en la página de gobierno del Estado el recibo de pago.

The screenshot displays the website www.sfa.guanajuato.gob.mx/rec/impuestos-edo.html. The page features several service tiles:

- Realiza tu pago**: Includes a button for "Nómina y Cedulares en línea" and a link to "Genera tu línea de captura" with a "Ver más" link.
- Reimpresión de comprobantes**: A button with a printer icon.
- Impuestos Estatales pagados por internet**: A large blue button.
- Formatos e Información Fiscal**: A blue header bar.
- Miscelánea Fiscal 2012**: A tile with a book icon and a checkmark.
- REPECOS cuota integrada**: A tile with a blue background and white text, with a subtitle "Tabla de cuota integrada 2012".
- Formatos Registro y Cambios de Situación Fiscal**: A tile with a folder icon, with a subtitle "Nóminas, Honorarios, Arrendamiento, Retenedores...".
- Formatos Declaraciones, Solicitudes y Avisos**: A tile with a folder icon, with a subtitle "Honorarios, arrendamiento, régimen general e intermedio".
- Formatos Pago de Nómina y Cedulares**: A tile with a folder icon, with a subtitle "Nóminas y retenedores".
- Lineamientos Preguntas y Frecuentes**: A tile with a folder icon, with a subtitle "Servicio telefónico, correo electrónico y atención personalizada".

De las faltas y omisiones que los contribuyentes se derivan los accesorios son los siguientes (artículo 23):

- Los recargos constituyen una indemnización al fisco por la falta de pago oportuno de las contribuciones o de los aprovechamientos.
- Las multas son las sanciones de carácter económico derivadas de las infracciones previstas en la legislación fiscal del Estado o en la que deba ser aplicada en virtud de convenios celebrados o que se celebren para tal fin.
- Los gastos de ejecución constituyen las erogaciones efectuadas por el fisco del Estado, para la realización del procedimiento administrativo tendente a la recuperación coactiva de créditos fiscales.

Estos son ingresos que recibe el Estado de manera extraordinaria por parte de los contribuyentes a consecuencia de que no cumplen con las obligaciones fiscales como marca la ley.

2.2 REQUERIMIENTOS DE DECLARACIONES Y AVISOS

Los contribuyentes están obligados a presentar declaraciones, manifestaciones o avisos en los plazos y formas que se requieran ante la Secretaría de Finanzas y Administración, pero cuando no lo hagan se exigirá la presentación del documento y se procede a realizar los siguientes actos:

- Cuando los contribuyentes omitan la declaración periódica, se hará efectiva la cantidad igual a cualquiera de las últimas seis declaraciones, pero con esto no se libera de la declaración omitida, solo se disminuirá ese importe a su declaración presente.

- Los embargos precautorios se realizan cuando: se omitan declaraciones mensuales de los últimos tres meses, se omitan declaraciones anuales de los últimos tres ejercicios y no atender a tres requerimientos
- Imponer una multa y requerir el documento omitido en plazo de quince días, y de seis días para el segundo y tercer requerimiento, de no atenderse se impone una multa (artículo 70).

2.3 FACULTADES DE COMPROBACIÓN

Los contribuyentes con motivo de las actividades que desempeñan deben expedir o recabar la documentación comprobatoria para su control como lo son: recibos de honorarios, que deben de contener impreso el nombre, denominación social, domicilio fiscal; RFC o REC; folio lugar y fecha de expedición; CURP o RFC de la persona a favor de quien se expide, valor consignado en número y letra y monto del impuesto. Los comprobantes se llevarán en un talonario o se expedirán en original y copia (artículo 58).

Al iniciar las facultades de comprobación las autoridades fiscales, informarán a los contribuyentes el derecho que tienen a corregir su situación fiscal (artículo 60); por medio de una declaración normal o complementaria hasta antes de que se notifique la resolución que determine el monto de las contribuciones omitidas (artículo 61), que deberá entregar a la autoridad revisora para que la corrección sea consignada en una acta parcial en la visita domiciliaria y cuando la visita haya concluido la autoridad revisora en un plazo máximo de diez días a partir de la entrega, deberá comunicar al contribuyente mediante oficio que recibió la declaración de corrección (artículo 62).

Cuando el contribuyente corrija su situación fiscal, se dará por concluida la visita domiciliaria o la revisión de que se trate (artículo 63).

Las autoridades fiscales a fin asegurar que se cumplan las obligaciones fiscales tienen la facultad para realizar visitas domiciliarias y revisar la contabilidad, requerir datos, documentos o informes (artículo 71).

En las visitas se deberá indicar lugar o lugares a visitar y las personas que la llevaran a cabo, en caso de que al efectuarse no se presente el visitado, se le dejará un citatorio para el día siguiente y si a pesar de eso no se presenta, se iniciará la visita con quien se encuentre y se podrán hacer una relación de los sistemas, libros, registros y demás documentación que integren la contabilidad; tendrán a su disposición la documentación necesaria para acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los que los visitadores, podrán sacar copias (artículos 73 a 74).

Durante las visitas domiciliarias se levantará un acta para constar los hechos y omisiones; los visitadores deberán identificarse ante la persona que atienda la diligencia y se requerirá la presencia a dos testigos, se podrán proceder al aseguramiento de la contabilidad, sellar o colocar marcas en documentos o bienes, que podrán ser depositados en cajas o en el lugar que el visitado designe,

Cuando las autoridades fiscales conozcan omisiones durante la visita se consignara en actas parciales y entre la última acta parcial que se levante y el acta final, se dará un plazo de veinte días para que el contribuyente presente los documentos, libros o registros a fin de desvirtuar los hechos u omisiones, corregir su situación fiscal, pagar contribuciones y sus accesorios. El plazo podrá extenderse hasta por quince días más en el caso de que se revise más de un ejercicio o fracción o un periodo mayor a doce meses (artículo 75).

Al levantarse el acta final ya no se podrán levantar actas complementarias a menos que exista una nueva orden de visita.

Las autoridades fiscales contarán con un periodo de seis meses máximo para finalizar las actividades propias de las facultades de comprobación, las cuales deberán concluir en las oficinas de las autoridades, aunque el plazo se puede ampliar mediante una prórroga expedida por la autoridad fiscal que ordenó la visita (artículo 76).

Las contribuciones omitidas que sean conocidas por las autoridades fiscales se notificaran por medio de una resolución a más tardar en seis meses contando a partir de que se levante en acta final de la visita (artículo 77).

2.4 IMPOSICIÓN DE SANCIONES

Las sanciones se aplican cuando existe la omisión de la obligación fiscal en la forma reglamentada y en los plazos determinados.

Las multas que se apliquen deberán estar fundadas y motivadas; y se determinan de acuerdo al porcentaje de las contribuciones omitidas, para lo cual hay un mínimo y un máximo equivalentes a salarios mínimos, se toma en cuenta dos elementos: la agravante y la reincidencia.

Las sanciones no se imponen cuando el cumplimiento de la obligación se hace de manera espontánea, es decir antes de que las autoridades lo descubran, aun cuando estén fuera de los plazos que señale la ley.

Las sanciones aplicadas a los contribuyentes se clasifican de acuerdo a las siguientes omisiones:

Sanciones relacionadas con el Registro Estatal de Contribuyentes:

La multa va desde 25 a 250 veces el salario mínimo vigente diario, cuando el contribuyente no se inscriba o lo haga fuera del plazo, no manifieste todas sus, obtenga más de un número de registro, no cite la clave del registro en los documentos cuando se requiera, señale domicilio fiscal diferente.

Sanciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, avisos, informaciones o expedir constancias.

Multa que va desde 25 a 250 veces el salario mínimo diario en caso de no presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales; no cumplir con los requerimientos de los documentos en los plazos señalados o presentarlos con errores, alterados o falsificados; presentar solicitudes de devolución o compensación sin tener derecho a ello; y omitir los anexos de las declaraciones o avisos fiscales.

Sanciones relacionadas con el pago de las contribuciones

Multa de 25 a 250 veces el salarios mínimos en los casos de no pagar total o parcialmente las contribuciones en los plazos señalados y no realizar los pagos provisionales.

Multa de 150 a 500 veces el salario mínimo cuando no se pague la contribución a consecuencia de falsificar, inexactitudes, simulaciones,

falsificaciones y otras maniobras o beneficiarse de un estímulo fiscal, sin tener derecho a ello (artículo 101).

La Ley de Ingresos de Estado de Guanajuato señala que cuando el pago del impuesto sea de manera extemporánea se deberá calcular recargos por la tasa del 1.13% por mes o fracción de mes, sobre montos actualizados (artículo 32).

Tasa mensual de recargo	
Año	Tasa
2005	3%
2006	3%
2007	2%
2008	1.13%
2009	1.13%
2010	1.13%
2011	1.13%
2012	1.13%
2013	1.13%

Sanciones relacionadas con la obligación de llevar la contabilidad

Se aplicará una multa que va desde 25 a 250 salarios mínimos cuando no se lleve la contabilidad en los términos requeridos; no llevar un libro o registro especial; llevar doble libro con diferente información; alteraciones, tachaduras o raspaduras en las anotaciones de la contabilidad.

Multa de 50 a 500 veces el salario mínimo cuando se destruyan inutilicen o no se conserven los libros y documentación comprobatoria en el plazo establecido.

Sanciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación

Multa de 50 a 500 veces el salario mínimo en caso de que se obstaculice llevar a cabo la visita de inspección y auditoría, no proporcionar los datos, informes y registros de contabilidad que las autoridades fiscales requieren.

Multa de 125 a 620 veces el salario mínimo cuando no se conserve la contabilidad o parte de ella, y no se conserven la correspondencia que los visitantes dejan en depósito.

Monto de sanciones (zona "B")		
Número de salarios mínimos	vigentes a partir del:	
	27-Nov-12	01-Ene-13
	\$59.08	\$61.38
25	\$1,477.00	\$1,534.50
50	\$2,954.00	\$3,069.00
125	\$7,385.00	\$7,672.50
250	\$14,770.00	\$15,345.00
500	\$29,540.00	\$30,690.00
620	\$36,629.60	\$38,055.60

Ver anexo 4

CAPÍTULO III. ORGANIGRAMA INSTITUCIONAL

3.1 ASPECTOS ORGANIZACIONALES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN, EN LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO.

La competencia y organización de la Secretaría de Finanzas y Administración, se encuentra determinada en su Reglamento Interior, expedido mediante decreto gubernativo número 287, publicado en el Periódico Oficial del Estado.

Tomando como referencia la estructura orgánica de la Secretaría, es preciso mencionar que el ámbito de su competencia se circunscribe en el manejo de la Hacienda Pública Estatal, Administración de Recursos Humanos y Materiales, Administración de la Información y Administración Tributaria, entre otras; siendo el aspecto tributario el asunto central de este análisis.

Entre las facultades del Secretario de Finanzas y Administración, según lo establecido en el artículo 4 del citado reglamento, se encuentra la representación, trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría. Así mismo, entre las facultades no delegables se encuentran las siguientes:

“Artículo 5. Son facultades no delegables del Secretario:

(...)

“II. Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de iniciativa de Leyes anuales de Ingresos y de Presupuesto General de Egresos del Estado, así como de las de más que sean competencia de la Secretaría;

(...)

“V. Establecer las directrices de la Secretaría, así como las políticas financieras y tributarias en los términos de los planes rectores de desarrollo e implementar los programas operativos anuales para su instrumentación, de conformidad con los objetivos y prioridades que emita el Gobernador del Estado y las propuestas que se deriven;

(...)

“VII. Fijar y dirigir las políticas de planeación de la administración financiera y tributaria de la Hacienda Pública del Estado, así como lo relativo a la optimización de los recursos financieros(...)”

De igual forma, para el despacho de los asuntos competencia de la Secretaría, se divide en 2 Subsecretarías (Organigrama anexo 5):

- Subsecretaría de Administración y
- Subsecretaría de Finanzas.

Ambas subsecretarías tienen igual jerarquía entre ellas, y tienen facultades generales equivalentes, sin embargo, tratándose de la materia de estudio, es preciso hacer mención de las facultades con mayor relevancia:

“Artículo 6o.- Los Subsecretarios tendrán las siguientes facultades generales:

“I. Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos que les sean encomendados;

(...)

“IV. Recibir en acuerdo a los Titulares de las unidades administrativas de su adscripción, así como fijar las políticas, criterios, sistemas, y procedimientos que deban regir en las unidades administrativas de su adscripción;”

En el título cuarto, capítulo primero del citado Reglamento, se definen las facultades y organización de la Subsecretaría de Finanzas y Administración; a saber:

El subsecretario de finanzas, entre otras atribuciones, cuenta con facultades en la materia:

“Artículo 36.- La Subsecretaría de Finanzas, tendrá las siguientes facultades:

(...)

*“IV. Dirigir las actividades relativas a la recaudación y recepción de los ingresos que forman parte de la hacienda pública estatal;
Llevar a cabo las acciones correspondientes a fin de verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes;
Para el ejercicio de la facultad mencionada, la Subsecretaría de Finanzas se integra de la siguiente manera:”*

“Artículo 35.- Quedan adscritas a la Subsecretaría de Finanzas, las siguientes

Direcciones Generales:

I. Dirección General Financiera;

II. Dirección General de Ingresos;

III. Dirección General de Auditoría Fiscal;

IV. Dirección General de Presupuesto;

V. Dirección General de Coordinación y Seguimiento de la Inversión Pública;

VI. Dirección General de Contabilidad Gubernamental;

VII. Dirección General de Carreteras Estatales de Cuota; y

VIII. Dirección General de Verificación al Comercio Exterior.”

En nuestro análisis, cabe señalar que la Unidad Responsable de la Administración Tributaria, es la Dirección General de Ingresos la cual tiene las facultades de:

Proponer la política de ingresos, Realizar el pronóstico anual de ingresos, realizar el anteproyecto de Ley de ingresos, además de hacer el análisis del comportamiento de las recaudaciones y recursos captados, para coadyuvarlo con la implementación de los mecanismos que fortalezcan la situación financiera así como la implementación de estrategias para el cumplimiento de propósitos en la recaudación.

La dirección de ingresos está conformada para la ejecución de sus facultades en las siguientes Unidades Administrativas:

- I. Dirección Técnica de Ingresos;
- II. Dirección de Catastro;
- III. Dirección de Recaudación;
- IV. Dirección de Ejecución;
- V. Dirección de Política de Ingresos;
- VI. Coordinación de Oficinas Recaudadoras; y
- VII. Oficinas Recaudadoras.

Para conocer la forma en que la Secretaría está organizada de manera interna, se describen los puestos de las áreas de Recaudación y Ejecución, en base a la información proporcionada por la SFyA en 2011, por medio de la solicitud de acceso a la información, con número de folio 10212.

3.2 DIRECCIÓN DE RECAUDACIÓN

Esta Dirección tiene como objetivo que se lleve a cabo de forma eficaz la recaudación de los ingresos del Estado para lo cual emite normas y lleva a cabo planes para el mejoramiento del sistema recaudatorio, además de tener el control y registro de los ingresos obtenidos para tener actualizada la información estadística y financiera que requiere el Estado.

Esta Dirección para llevar a cabo sus facultades cuenta con dos coordinaciones y dos jefaturas a la cabeza de sus facultades: Coordinación de Oficinas Recaudadora, Coordinación de Análisis y Control, Jefatura de Recepción de Ingresos y Jefatura de Verificación del RFC.

El Director de Recaudación tiene las siguientes funciones:

Recibe los ingresos y hace un registro, emite las normas de control y dirige planes para lograr mayor eficacia en la recaudación, establece el catálogo de claves de recaudación para que sea captado en las cuentas respectivas y abastece de los recursos materiales técnicos y humanos a las oficinas recaudadoras para el correcto desarrollo de sus actividades.

Coordinador de Análisis y Control

Se encarga de clasificar las claves para el registro de los impuestos, revisar y controlar los legajos que envían las oficinas recaudadoras para contar con la información financiera actualizada.

Esta coordinación tiene a su cargo:

- Subjefe de departamento: el cual apoya a las oficinas recaudadoras en la emisión de reportes de validación de pagos para confirmación de adeudos; elaborar reportes para llevar un registro de los ingresos controlados por área.
- Aquí también se verifica que los datos presentados sean los correctos y se asesora a las OR para la correcta aplicación de las claves de ingreso
- Revisor: esta coordinación cuenta con varias personas bajo esta descripción ya que se encargan de recibir los legajos de recibos de ingresos para clasificar la información de acuerdo de donde provenga o como se haya realizado el pago por parte del contribuyente, ya sea por Internet, banco o las OR. Estos legajos recibidos deberán contener toda la información y requisitos que se requiere así como contener las claves correspondientes, por lo que deben detectar inconsistencias y notificar a las OR para su atención oportuna. De aquí se obtienen reportes de ingresos para cotejo de información con el Sistema Integral de Administración y Recaudación de Ingresos.

Jefatura de Verificación del REC

Se encarga de mantener actualizado el padrón de REC y verificarlo con el RFC que envía el SAT, posteriormente esa verificación se remite a las oficinas recaudadoras, y emite lineamientos para que el programa de verificación opere adecuadamente.

De esta jefatura se desprenden los siguientes puestos:

- Supervisor de programa: supervisar en campo la práctica de la diligencia del censo fiscal y genera reporte de resultados sobre esta actividad; realiza cruce de datos entre los datos de las diligencias y padrones de contribuyentes para detectar contribuyentes omisos o con datos inconsistentes.
- Encargado de Verificación: emitir órdenes de verificación para intervenir en el procedimiento de diligencias de las oficinas recaudadora en atención a las órdenes recibidas del SAT y capturar sus resultados para su control, además revisa que estas órdenes cumplan con todos los requisitos.
- Analista de Información: mantiene actualizado en REC para lo cual registra los resultados de la supervisión de diligencias del censo fiscal, y hace registro de datos para detección de omisos e inconsistencias y lleva un seguimiento de los datos obtenidos.
- Encargado de Requerimientos: apoya al REC en depuración y captura de avisos, elabora oficios para resolver peticiones de los contribuyentes y da seguimiento a los procedimientos de requerimiento derivados de la verificación al REC.
- Encargado de padrones: captura avisos complementarios, captura formatos del REC y lo mantiene actualizado, mantiene actualizado el padrón de ISAN.
- Revisor de Verificaciones: emite órdenes de verificación, lleva su control y se asegura de que las verificaciones cumplan con los requisitos establecidos.

Jefatura de Recepción de Ingresos

Lleva el control y registro de los ingresos recaudados en bancos y en internet, supervisa la caja de recepción de ingresos de acuerdo a los lineamientos y el cumplimiento del programa anual de recepción y autoriza las conciliaciones bancarias.

Este cuenta con las siguientes plazas para el cumplimiento de sus funciones:

- Encargado de Revisión de Ingresos.
- Encargado de Oficina Virtual: revisa conciliaciones bancarias; control de ingresos expidiendo recibos oficiales de pago de impuestos y derechos; y supervisa la recaudación verificando los movimientos en bancos, Internet y cajeros automáticos.
- Auxiliar de Revisión de Recaudación: auxilia al personal del área de caja del departamento para garantizar la prestación del servicio de recepción de pagos de manera adecuada; verifica que los depósitos realizados por las oficinas recaudadoras se apliquen en la cuenta bancaria correspondiente; concentrar las fichas de depósito remitidas por las OR para su control de los ingresos, que es remitido a la Dirección General de Contabilidad Gubernamental
- Auxiliar de Conciliaciones Bancarias: validar los depósitos bancarios remitidos por las OR y elaborar las conciliaciones bancarias de los depósitos efectuados por las OR contra los ingresos en las cuentas bancarias; dar seguimiento a la solventación de inconsistencias detectadas.

La Coordinación de Oficinas Recaudadoras:

Propone mejoras al sistema, supervisa a las oficinas recaudadoras para garantizar el cumplimiento del programa y eliminar las irregularidades existentes. Esta coordinación tiene a su cargo coordinadores de zona que se encargan de que las actividades desarrolladas dentro de las oficinas recaudadoras se realice conforme a la legislación aplicable.

De conformidad al Reglamento Interior, la coordinación cuenta con funciones administrativas como los son suministrar los recursos materiales atendiendo las solicitudes de las oficinas recaudadoras, recibir solicitudes de licencias sin goce del personal y proponer cursos de capacitación.

Oficinas Recaudadoras

Es la que se encarga de la captación de los recursos provenientes de las contribuciones resultado de la aplicación de la Ley de Ingresos del Estado, los cuales son concentrados y depositados en las cuentas concentradoras de la Secretaría de Finanzas y Administración, las oficinas recaudadoras cuentan con las siguientes funciones que permiten el cumplimiento de metas, programas establecidos y la aplicación de la normatividad fiscal conforme al Reglamento Interior de la Secretaria de Finanzas y Administración en su artículo 43, quedando como sigue:

- Actualización del REC,
- Controlar los documentos que se generan de las contribuciones para enviarlos al Departamento de Análisis y Control.
- Requerir las declaraciones, solicitudes, avisos y de más documentos de conformidad con la legislación fiscal
- Llevar el control y actualización de los créditos fiscales, para dar seguimiento a las estrategias establecidas por la Dirección de Ejecución, dar bases para su liquidación y emitir el requerimiento de cobro.
- Coordinar las actividades de los ministros ejecutores en el procedimiento de ejecución para llevar control de los requerimientos de pago y embargo emitidos.
- Efectuar el cobro de multas, recargos, gastos de ejecución y demás medidas que se causen en el procedimiento de ejecución.
- Coordinar la depuración de cartera vencida.

Para el desarrollo de sus funciones las oficinas recaudadoras cuentan con el personal necesario, como ejemplo se enumeran los puestos que componen la oficina recaudadora del Municipio de Guanajuato:

Jefe de la Oficina Recaudadora

- Encargado de delegación de oficina recaudadora.
- Consultor Fiscal.
- Cajero de la Oficina Recaudadora.
- Encargado Administrativo.
- Liquidador OR.
- Encargado de vehículos Nacionales.
- Titular del M.O.A.C. (Modulo de Orientación de Asesoría al Contribuyente).
- Auxiliar de Oficina Recaudadora.
- Encargado del Área de Ejecución OR.
- Auxiliar del Ejecución.

3.3 DIRECCIÓN DE EJECUCIÓN

Esta Dirección de acuerdo al Reglamento Interno de la SFyA, tiene como fin la recuperación de los créditos fiscales y estatales de conformidad con la normatividad aplicable, para lo cual deberá vigilar y dar seguimiento de la adecuada aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución (artículo 40).

Además de llevar a cabo las actividades que le permitan tener actualizado el registro de los créditos fiscales; así como realizar las notificaciones correspondientes, citatorios, requerimientos, solicitudes de informes y otros actos que le encomienden.

Con el fin de hacer depuración de cartera, tiene la facultad de proponer al Director General, los proyectos de cancelación de créditos incobrables y la autorización para pago a plazos, entre otras funciones que le permitan cumplir con

el objetivo de hacer cumplir la legislación en materia fiscal. Para llevar a cabo sus funciones la Dirección tiene a cargo las siguientes plazas:

Director de Ejecución

Es el encargado de hacer propuestas para coadyuvar con el Director General de Ingresos en las resoluciones de las consultas formuladas por los contribuyentes sobre la aplicación del PAE, así como proyectos de cancelación de créditos incobrables, dirigir estrategias, y supervisar programas para aumentar la recuperación de créditos fiscales y asesorar a las recaudadoras para su correcta aplicación,

Coordinador de Ejecución

Es quien da respuesta a las promociones hechas por los contribuyentes para que puedan ponerse al corriente de sus adeudos fiscales; supervisar la profesionalización del personal involucrado en el PAE; elaborar el plan de trabajo anual para el cumplimiento de metas; y coordinar al personal para supervisar las actividades de los Jefes Regionales de Ejecución y Oficinas Recaudadoras en la recuperación de créditos fiscales y multas.

- Jefe Regional de Ejecución: apoya en la elaboración del plan de trabajo; atender, asesorar y dar contestación a las solicitudes presentadas por los contribuyentes en problemas específicos relacionados al PAE; y supervisar a las Oficinas Recaudadoras de su zona para la correcta recuperación de créditos fiscales y multas.
- Encargado de Multas Federales No Fiscales: atender al contribuyente para resolver inquietudes sobre pago de multas administrativas; verificar que la información sea dada de alta en el sistema de multas; dar respuesta mediante oficio a las peticiones de las autoridades acerca de sus solicitudes; y realizar informes para comunicar al SAT sobre la recuperación de multas.

- Auxiliar de Departamento: calcula los créditos fiscales y multas de auditoría para dar seguimiento oportuno al proceso; realiza consultas a las oficinas recaudadoras para apoyarlas en sus procedimientos; actualiza el domicilio fiscal de los contribuyentes; y tramita el pago de peritos valuadores para verificar el apego a los lineamientos establecidos.
- Auxiliar de Convenios: archivo y control de la información generada en el área; captura de pagos para el control de multas administrativas no fiscales; atender al contribuyente para resolver asuntos relacionados con el cobro de multas estatales; y elaborar oficios para enviar multas a las recaudadoras y autoridades impositoras.
- Auxiliar en Multas Estatales No Fiscales: atención al contribuyente para informar sobre el status de sus expedientes de multas; llevar el control de esos expedientes y enviar mediante oficio las multas administrativas a las recaudadoras para su seguimiento y cobro.

Jefatura de Recuperación de Crédito

Supervisa a las oficinas recaudadoras para que se aplique el PAE conforme a la ley; atiende, asesora y da contestación a las consultas de los contribuyentes en asuntos de sus créditos fiscales; elabora el plan de trabajo y establece metas; e implementa políticas para contribuir a mejorar la eficiencia del control y cobro de créditos fiscales.

- Encargado de Créditos y Multas: tener un registro y archivo de los pagos realizados por concepto de créditos; elaborar oficios para dar respuesta a los contribuyentes sobre asuntos relacionados al área.
- Encargado de Supervisiones a Recaudadoras: Atender las solicitudes de actualización de montos de crédito y multas fiscales enviados por las oficinas recaudadoras y generar listado y reportes para conocer la cartera de pendientes de pago; apoyar en la programación y realización de las supervisiones a oficinas recaudadoras para conocer la problemática sobre la aplicación del PAE.

- Auxiliar de Obligaciones Omitidas: entregar documentos para informar a las autoridades fiscales federales sobre los avances de los requerimientos en el SAT y llevar un registro.

Jefatura del Departamento de Pago en Parcialidades y Nómina

Analiza las propuestas de contratación de ministros de ejecución enviadas por las oficinas recaudadoras; elabora informes de los convenios de pago en parcialidades celebrados con los contribuyentes deudores para autorizarlos o cancelarlos conforme al CFF; atender, asesorar y dar contestación a las solicitudes presentadas por los contribuyentes a problemas específicos relacionados con pago en parcialidades.

- Encargado de Convenios Diversos: analizar y revisar la factibilidad de los convenios de revocación de pago en parcialidades y celebrar dichos convenios, tomar acuerdos acerca de los pagos en parcialidades en actos concurrentes de fiscalización; capturar pagos teniendo el control de sus diferentes conceptos.
- Ejecución: Analizar y proponer expedientes para revisar la factibilidad de los convenios para revocación de pago en parcialidades; tener un registro para el control de los diferentes conceptos de pago; y atender a los contribuyentes para la celebración de convenios.
- Encargado de Nómina: Captura contratos y tramita su autorización; revisa la nómina para su correcto cálculo; realiza trámites administrativos.
- Auxiliar de nómina: Captura la nómina para hacer el pago de honorarios; lleva el control de pagos para registrar los importes anuales y trámites administrativos de la contratación.

CAPÍTULO IV.

GENERACIÓN DE INDICADORES DE RECAUDACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA

4.1 EVOLUCIÓN DE INGRESOS PROPIOS DEL ESTADO

Las finanzas públicas de las entidades federativas tuvieron un repunte a partir del 2001 debido al aumento de precio del petróleo y como consecuencias las transferencias federales aumentaron en la última década un 72% en términos reales, beneficiando así a las administraciones públicas locales. Otro punto de relevancia es que a nivel federal la dependencia hacia el gobierno central disminuyó en algunos puntos porcentuales, las haciendas públicas locales registraban ingresos propios aproximadamente del 6% en los últimos 10 años se ha incrementado esta cifra al 12% debido a las legislaciones de nuevos tributos y la administración de estos ingresos, además de que han surgido avances, ahora el contribuyente tiene acceso de manera más inmediata la información de las contribuciones a los que está obligado, así como a enviar su información y pago por medio de los medios electrónicos.

Estructura de los Ingresos de las Entidades federativas, 2000-2010 (Porcentajes)				
Año	Transferencias Federales	Ingresos Propios	Otros	Total
2000	88.7	7.2	4.1	100.0
2005	87.6	8.9	3.5	100.0
2008	85.0	8.4	6.6	100.0
2009	83.8	10.2	6.0	100.0
2010	80.7	12.6	6.7	100.0

**Excluye al Distrito Federal.*

Fuente: Elaborado por el INDETEC con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

Pg 144 indetec revista num 176 Esfuerzos y Limitantes de las Finanzas Estatales

Los ingresos del Estado están conformados de recursos propios tales como impuestos, derechos, aprovechamientos y productos; recursos provenientes de la federación y los ingresos derivados de financiamiento. Para mostrar su

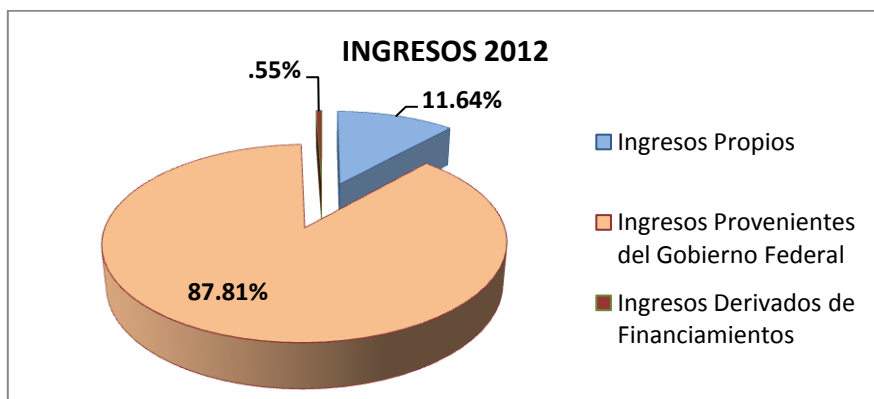
conformación la siguiente tabla corresponde a los ingresos de 2012 donde se muestra su clasificación.

Estado Analítico de Ingresos Presupuestales
al 31 de Diciembre de 2012
(Cifras en Pesos)

Fuente de Ingresos	Estimado Anual	Modificado	Recaudado	Recaudado Vs. Estimado Importe	%
Ingresos Propios	4,668,102,646	6,554,714,301	6,554,714,301	1,886,611,655	40.41
Impuestos	1,928,563,827	2,077,807,354	2,077,807,354	149,243,527	7.74
Derechos	1,187,495,819	1,219,928,173	1,219,928,173	32,432,354	2.73
Productos	128,475,748	137,439,150	137,439,150	8,963,402	6.98
Aprovechamientos	1,423,567,252	3,119,539,624	3,119,539,624	1,695,972,372	119.14
Ingresos Provenientes del Gobierno Federal	40,537,133,596	49,431,954,838	49,431,954,838	8,894,821,242	21.94
Participaciones y Aportaciones					
Participaciones Federales	19,049,464,445	18,294,619,268	18,294,619,268	(754,845,177)	(3.96)
Aportaciones	21,465,748,145	22,439,318,102	22,439,318,102	973,569,957	4.54
Convenios	21,921,006	8,698,017,468	8,698,017,468	8,676,096,462	39,578.92
Ingresos Derivados de Financiamientos	1,717,090,473	310,689,998	310,689,998	(1,406,400,475)	(81.91)
Ingresos Totales	46,922,326,715	56,297,359,137	56,297,359,137	9,375,032,422	19.98

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, SFIA.

En donde el 85.02 % del total de ingresos provienen de recursos federales y solo el 13.47 de ingresos propios, como se observa de manera grafica en la siguiente imagen.



Como ya mencionamos el impuesto a la nómina entro en vigor a partir del 2005, a continuación se hace una descripción de las diferencias que hubo entre este año y el anterior para conocer datos estadísticos generados por los nuevos impuestos, can base a la información publicada en el portal de la SFIA.

Los ingresos totales del 2005 con respecto al 2004 fueron superiores en un 16.6%, uno de los factores influyentes para el aumento fueron los nuevos

impuestos que entraron en vigor para el ejercicio fiscal 2005, señaladas en la Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato:

- ✓ Impuestos sobre nóminas
- ✓ Impuesto Cedulares:
 - La prestación de servicios profesionales
 - El otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles
 - La realización de actividades empresariales

Derivado de las nuevas fuentes de recaudación los ingresos propios registraron un aumento de 3.6 puntos porcentuales y representaron el 12.9% del total de los ingresos, con lo que hubo una disminución en la dependencia financiera hacia la federación lo cual es un avance en la capacidad del Estado en la obtención de ingresos.

Los ingresos provenientes de los impuestos de 2005 fueron 6.5 superiores a los de 2004 registrados en el periodo de enero a diciembre.

A continuación, se presenta una tabla donde se identifican los ingresos reales de 2004 y los ingresos reales y pronosticados de 2005, con lo que se muestran el aumento de los mismos.

Fuente: ingresos anuales

http://www.guanajuato.gob.mx/sfa/pdf/fiscal2008/ingresos_2005.pdf

Ingresos del Sector Público en Clasificación Económica						
Al 31 de Diciembre de 2005						
(Cifras en Pesos)						
Conceptos	Ingresos				Variación	
	2004	2005		%	2004-2005	
	Real	Pronóstico	Real	Estructura	%	%Real
Ingresos Corrientes:						
Ingresos Propios						
Impuestos	114,678,853	616,857,187	891,508,518	3.16	44.52	652.34
Derechos	762,766,731	727,117,303	841,972,765	2.99	15.80	6.83
Contribuciones Especiales	1,362	-	-	-	-	(100.00)
Productos	176,387,370	172,765,599	336,515,569	1.19	94.78	84.63
Aprovechamientos	1,114,885,371	872,875,469	1,564,282,511	5.55	79.21	35.79
Subtotal:	2,168,719,687	2,389,615,558	3,634,279,363	12.89	52.09	62.18
Ingresos Provenientes del Gobierno Federal						
Participaciones	8,473,232,304	8,879,681,178	9,430,508,937	33.45	6.20	7.71
Fondos de Aportación Federal	12,422,855,645	11,633,574,022	14,714,203,028	52.19	26.48	14.63
Subtotal:	20,896,087,949	20,513,255,200	24,144,711,965	85.64	17.70	11.82
Extraordinarios	330,321,216	117,496,230	413,360,428	1.47	251.61	21.11
Total Ingresos Corrientes:	23,395,128,852	23,020,366,988	28,192,351,756	100.00	22.47	16.62

Factor de deflatación 1.0333

Los ingresos propios en el 2006 representaron el 13.92% de los ingresos totales, en ese año se registró un aumento del 26.98% en los ingresos del impuesto sobre la nómina debido al crecimiento en el número de trabajadores que provocó un incremento anual del 18.96 en el padrón de contribuyentes de este impuesto, esto se determina por el número de trabajadores registrados ante el IMSS.

Durante el 2007 los ingresos propios tuvieron una baja de 13.84, debido a dos rubros, que son los siguientes: una disminución en los ingresos derivados de productos de 35.55% en capitales y valores del Estado y sus intereses; como consecuencia de menores saldos promedio de inversión; y una disminución de recursos por aprovechamientos del 68.81% que de acuerdo al CFEG en su Artículo 22, que dice: “son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, que no sean clasificables como contribuciones, productos, participaciones federales, aportaciones federales o ingresos extraordinarios”.

Por otro lado los ingresos provenientes de los impuestos tuvieron un aumento del 7.47% atribuible principalmente al impuesto sobre nómina, ya que tuvo un incremento del 8.44.

Para el año 2008 los ingresos propios tuvieron un alza del 8.9% con respecto del año anterior debido al incremento en aprovechamiento, mientras que los impuestos registraron un aumento del 7.7% debido al aumento del 6.3% sobre los ingresos provenientes del ingreso sobre nómina, con lo que representaron el 78.8 del total de los ingresos tributarios.

En el año 2009 los ingresos tributarios crecieron 0.15%, el bajo aumento en comparación con otros años se debió al crecimiento del ISN del 3.01% impuestos cedulares en 5.88 por ciento y una caída del 27.53% del impuesto sobre adquisición de vehículos.

La expandieron 1.8% debido a las siguientes causas: el aumento de las personas registradas en el IMSS de 1.90% respecto a un trimestre previo, lo cual se traduce en aceleración económica y crecimiento en el número de empleos formales.

A finales del 2008 se implementó el programa PAR (Programa de actualización y Registro) esto es beneficioso para las entidades porque “al compartir recursos con la federación, logran un incremento importante de sus bases de pagos, lo que impacta en la recaudación estatal; también se reduce el costo para la actualización de sus padrones y se mejora su información; además, de que se ofrece empleo temporal y experiencia para jóvenes de las entidades” de acuerdo a la información proporcionada por el SAT en su pagina de internet. Este

programa aunque empezó en el 2008 fue en el 2009 cuando empezó reflejarse los resultados, con lo cual nos menciona este reporte estadístico el beneficio al crecimiento de los impuestos de nómina y cedulares.

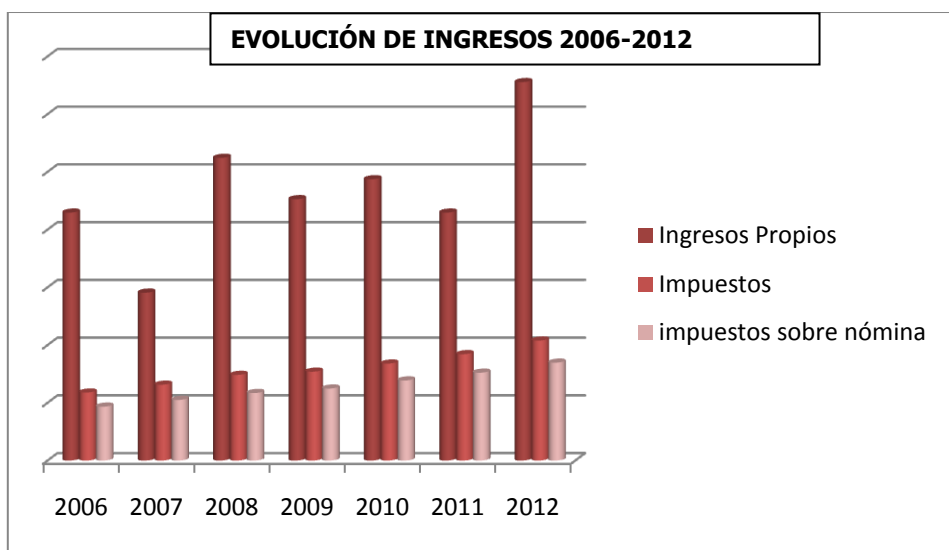
Durante el 2010 la dependencia financiera que hay del Estado hacia los recursos federales disminuyó en un 0.63 puntos porcentuales con respecto al 2009. Los ingresos propios representaron el 10.05% de los ingresos totales, las participaciones federales el 30.65% y transferencias federales el 52.06%.

Los ingresos provenientes del ISN representaron el 82.59% de los ingresos tributarios y tuvieron un incremento del 6.52%, un factor importante para este aumento fue a que trabajadores permanentes y eventuales urbanos afiliados al IMSS creció 5.7 por ciento, superior en 0.4 puntos porcentuales a la nacional. Estos ingresos crecieron un 4.53% con respecto al 2009, debido a que el impuesto sobre la nómina logró un crecimiento por el aumento de los empleos formales en ese periodo.

En 2011 los ingresos provenientes del ISN reportaron un avance del 99.23 respecto a lo estimado para ese año, con lo cual recalca su importancia en comparación con otros tributos.

A continuación se muestran los datos de los ingresos en el Estado con respecto a la evolución de los ingresos propios y el ISN.

	Ingresos Propios	Impuestos	impuestos sobre nómina
2006	\$ 4,294,259,385.00	\$ 1,177,723,523.00	\$ 933,236,379.00
2007	\$ 2,907,675,800.00	\$ 1,313,306,188.00	\$ 1,050,053,554.00
2008	\$ 5,242,362,183.00	\$ 1,483,717,276.00	\$ 1,169,095,846.00
2009	\$ 4,526,972,246.00	\$ 1,538,983,167.00	\$ 1,247,305,003.00
2010	\$ 4,871,669,349.00	\$ 1,679,545,577.00	\$ 1,387,024,082.00
2011	\$ 4,294,259,385.00	\$ 1,842,373,936.00	\$ 1,521,792,183.00
2012	\$ 6,554,714,301.00	\$ 2,077,807,354.00	\$ 1,695,573,753.00



4.2 PERSONAS ECONÓMICAMENTE ACTIVAS CONTRA PERCEPCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE NÓMINA

El impuesto a la nómina ha adquirido gran relevancia por el potencial recaudatorio y por ser el impuesto porcentualmente más alto en términos de recaudación de ingresos tributarios ya que años anteriores ha representado más del 70%.

Los elementos clave para que el Estado tenga una recaudación mayor correspondiente con su potencial, son las condiciones de los salarios en la entidad, el desarrollo económico y que en el mercado laboral existan oportunidades para el desarrollo y condiciones de trabajo con prestaciones. Entre mejor este la población económicamente activa en cuanto a niveles salariales es decir calidad de vida, mejor y mayor es el potencial de la recaudación estatal. Refiriéndonos a este impuesto, el nivel de ingresos es la base gravable y es donde están contenidos todos los elementos que generan que la recaudación sea robusta o no.

De acuerdo a las estadísticas de ocupación y acceso al empleo el estado de Guanajuato tiene rezago a comparación de los estados más desarrollados en el país económicamente hablando, situación determinada por los datos a continuación se expondrán de acuerdo a las estadísticas realizadas por el INEGI sobre actividades laborales y sus condiciones.

Para el año 2012 en el primer trimestre del año, nos arroja la tabla siguiente

**INDICADORES ESTRATÉGICOS DE
OCUPACIÓN Y EMPLEO**

Entidad Federativa:

Guanajuato

INDICADOR	2012 Trimestre I		
	Total	Hombres	Mujeres
3. Población ocupada por:	2 202 483	1 342 103	860 380
3.1 Posición en la ocupación	2 202 483	1 342 103	860 380
Trabajadores subordinados y remunerados	1 465 314	924 848	540 466
Asalariados	1 335 227	826 798	508 429
Con percepciones no salariales ⁷	130 087	98 050	32 037
Empleadores	93 895	79 543	14 352
Trabajadores por cuenta propia	483 077	272 051	211 026
Trabajadores no remunerados	160 197	65 661	94 536
No especificado	0	0	0

3.5 Condición de acceso a las instituciones de salud ⁹	2 202 483	1 342 103	860 380
Con acceso	720 800	450 122	270 678
Sin acceso	1 476 828	888 487	588 341
No especificado	4 855	3 494	1 361

FUENTE: INEGI

De la tabla anterior podemos ver que Guanajuato la población ocupada con acceso a prestaciones de salud y acceso a ella es de 33% aproximadamente, y 67% no tiene acceso a ella.

A partir de los datos estadísticos se puede determinar o hacer un aproximado del total de personas que actualmente son sujetos a las obligaciones fiscales dentro del Estado, Indetec muestra mediante la publicación de la revista trimestral un análisis del potencial recaudatorio, los indicadores utilizados son la base gravable de la entidad federativa, el número de trabajadores asalariados con

prestaciones y el porcentaje de los trabajadores mencionados que reciben de 1 a 25 salarios mínimos. El análisis arrojó que el promedio de recaudación por trabajador es de 14% debajo de su potencial estimado.

Estimación de la Recaudación del Impuesto sobre Nóminas por Entidad Federativa para 2010 con Base en Información del Mercado de Trabajo.						
Entidad Federativa	Tasa	Base gravable potencial_1	Recaudación Potencial	Num. de trabajadores	Recaudación Potencial Promedio por trabajador	Recaudación estimada promedio por trabajador en base a LIE 2010_2
	I	II	III = I x II	IV	V = III / IV	VI
Aguascalientes	1.5%	19,226,772,565	288,401,588	225,437	1,279.3	1,235.73
Baja California	1.8%	64,667,839,579	1,164,021,112	707,525	1,645.2	1,313.58
Baja California Sur	2.5%	11,135,834,786	278,395,870	127,135	2,189.8	1,930.53
Campeche	TP_3	15,559,308,695	588,359,977	141,723	4,151.5	3,556.29
Chiapas	2.0%	26,979,828,961	539,596,579	356,154	1,515.1	2,309.30
Chihuahua	TP_3	58,148,435,032	1,156,595,677	656,076	1,762.9	1,753.68
Coahuila	1.0%	54,255,133,796	542,551,338	601,693	901.7	688.50
Colima	2.0%	10,585,067,481	211,701,350	125,584	1,685.7	1,074.98
Distrito Federal	2.0%	243,394,337,288	4,762,031,017	1,981,791	2,402.9	5,009.53
Durango*	2.0%	19,481,376,541	389,627,531	266,948	1,459.6	674.29
Guanajuato	2.0%	71,700,180,053	1,434,003,601	873,742	1,641.2	1,605.60
Guerrero	2.0%	20,942,514,319	418,850,286	260,826	1,605.9	1,084.10
Hidalgo	TP_3	20,378,956,962	360,694,162	246,680	1,462.2	1,531.49
Jalisco*	2.0%	122,800,203,752	2,456,004,075	1,380,851	1,778.6	1,246.07
Michoacán	2.0%	33,538,044,976	670,760,900	396,680	1,690.9	1,954.10
Morelos*	2.0%	19,816,768,092	396,335,362	211,096	1,877.5	740.36
México*	2.5%	230,640,269,801	5,766,006,745	2,415,571	2,387.0	2,037.42
Nayarit	2.0%	11,406,420,349	228,128,407	148,573	1,535.5	842.76
Nuevo León*	2.0%	124,463,894,919	2,489,277,898	1,165,252	2,136.3	2,090.24
Oaxaca	2.0%	20,280,096,340	405,601,927	251,236	1,614.4	640.76
Puebla	2.0%	51,798,953,746	1,035,979,075	574,870	1,802.1	1,603.22
Querétaro	1.6%	33,910,609,123	542,569,746	311,670	1,740.8	1,939.11
Quintana Roo*	2.0%	25,819,176,382	516,383,528	320,526	1,611.1	1,314.33
San Luis Potosí	2.0%	30,974,725,586	619,494,512	359,151	1,724.9	1,432.62
Sinaloa	1.5%	34,804,326,931	522,064,904	491,502	1,062.2	928.28
Sonora*	1.9%	39,091,378,532	742,736,192	495,667	1,498.5	1,286.15
Tabasco*	1.0%	28,515,731,544	285,157,315	323,931	880.3	654.95
Tamaulipas	2.0%	57,538,578,078	1,150,771,562	640,737	1,796.0	1,731.23
Tlaxcala	2.0%	8,166,369,749	163,327,395	100,476	1,625.5	1,300.08
Veracruz	2.0%	75,076,531,023	1,501,530,620	867,018	1,731.8	1,517.73
Yucatán*	2.0%	28,019,812,172	560,396,243	376,910	1,486.8	905.32
Zacatecas*	1.9%	13,444,660,985	255,448,559	168,252	1,518.2	550.92

1_ La base gravable potencial se estimó con información salarial del IMSS y de la ENOE al primer trimestres de 2010.

2_ Resultado de dividir la recaudación del impuesto sobre nóminas estimada en las Leyes de Ingresos Estatales 2010 entre el número de trabajadores asalariados con prestaciones por entidad federativa de la ENOE.

3_ El estado tiene tasa progresiva para diferentes segmentos del mercado laboral.

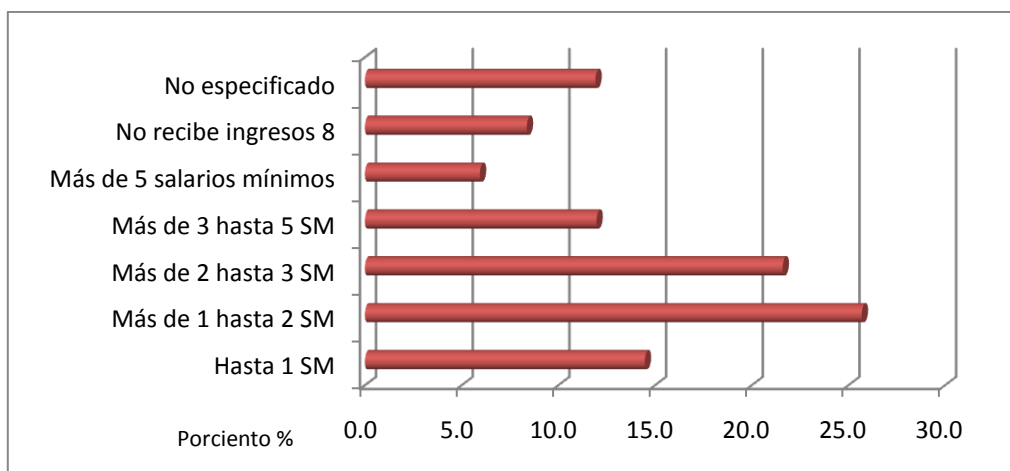
*Estos estados tienen al sector público o una parte de este exento del impuesto.

Debemos considerar que la base gravable la constituye el ingreso registrado de los trabajadores; por tanto, el escenario idóneo para obtener una buena cantidad de ingresos recaudados, partiría del hecho de que existe un padrón bastante amplio de trabajadores inscritos sujetos de la obligación fiscal y que su percepción es predominantemente amplia, en términos de capacidad de adquisición y creación de oportunidades de desarrollo.

México ocupa el lugar número 74 de 188 países respecto a la cantidad de ingresos por habitante, de acuerdo a un informe del Banco Mundial, en el cual se advierte que nuestro país obtuvo 8,890 dólares anuales; por tanto, de acuerdo a las cifras tuvo un crecimiento normal; pero, otras naciones se han desarrollado con mayor aceleración que nuestro país, lo que nos tiene como consecuencia que descendamos en la tabla comparativa varios lugares y se genere una desventaja competitiva, por no tener un crecimiento a la par de los países desarrollados; lo anterior, se debe a diversos factores, entre ellos la educación, innovación o inversión.

3.3 Nivel de ingresos	2 202 483	1 342 103	860 380
Hasta un salario mínimo	318 845	144 351	174 494
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	565 980	308 118	257 862
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	475 863	343 462	132 401
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	263 797	187 532	76 265
Más de 5 salarios mínimos	130 993	89 778	41 215
No recibe ingresos ^s	184 441	89 905	94 536
No especificado	262 564	178 957	83 607

Nivel de ingresos 2012, 1er trimestre, INEGI



De acuerdo a la información publicada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos Guanajuato que a partir del 27 noviembre de 2012, forma parte del área geográfica B, le corresponde un salario mínimo de \$59.08, es decir más del 60% de la población vive con un sueldo aproximadamente \$5,317.20 o menos al mes (tomando como limite tres salaris mínimos); y el 25.7 % de la población recibe por su trabajo dos salarios mínimos; de lo anterior se advierte que la base gravable con el cual medimos el potencial recaudatorio está estimada en los niveles más bajos del nivel de ingresos.

El impuesto sobre nómina es el tributo más significativo de los Estados en cuestión del potencial recaudatorio, ya que representa más del 70% de los ingresos tributarios. La base gravable se determina en razón del número de trabajadores remunerados y para tener un aproximado del potencial se toma en cuenta los datos arrojados por el IMSS y INEGI de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

De acuerdo a la información disponible en <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec176.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80> ; en el año 2012 INDETEC realizó otro estudio para conocer

el área de oportunidad de la Entidades Federativas, se determinó usar una media de trabajadores con el promedio de 5.13 salarios mínimos y, debido al tiempo que se realizó el análisis, la información disponible fue únicamente el primer trimestre, se calcularon los demás trimestres en relación al comportamiento de las estadísticas en años anteriores del 2005 al 2011.

Tomando como base estos datos, el estudio arroja que el Estado de Guanajuato, junto con los Estados de Aguascalientes, Puebla, Tamaulipas y Tabasco, estiman recaudar para el 2012 entre el 61% y 66% de su potencial.

Los Estados que estiman recaudar más del 90% de su potencial son Querétaro y Nuevo León.

Hay Estados como Nayarit, Durango, Guerrero, Tlaxcala, Morelos, Baja California Sur y Oaxaca, que esperan recaudar entre el 30% y 37% respecto a su potencial. Datos comparados con las que son publicadas en las Leyes de Ingreso de cada Entidad. Para mostrar tales resultados, se presenta a continuación la tabla publicada por INDETEC

Estos números nos dan un panorama de hay áreas de oportunidad en muchos de los Estados para enfocarse.

Comparativo sobre la tasa aplicable, recaudación esperada y recaudación potencial del Impuesto Sobre Nómina para 2012.			
Entidad Federativa	Tasa aplicable para 2012	Impuestos sobre Nóminas y Asimilables estimado 2012*	Potencial recaudatorio del ISN para 2012
Aguascalientes	1.5	302,835,000	491,054,589
Baja California	1.8	1,005,834,728	1,988,437,781
Baja California Sur	2.5	261,909,296	720,190,494
Campeche	2 a 2.75	805,898,226	N.A.
Coahuila	2	947,180,000	1,590,092,664
Colima	2	212,000,000	445,923,739
Chiapas	2	933,983,000	1,312,946,273
Chihuahua	1 a 2.6	1,358,038,000	1,693,146,417
Distrito Federal	2.5	12,105,238,127	N.A.
Durango	2	230,370,370	726,160,973
Guanajuato	2	1,592,587,000	2,407,145,150
Guerrero	2	301,263,000	943,695,018
Hidalgo	0.5 a 2	445,728,299	622,112,042
Jalisco	2	2,072,565,000	4,045,844,186
México	2.5	5,976,730,000	10,145,261,243
Michoacán	2	929,774,784	1,793,497,015
Morelos	2	313,780,000	894,383,226
Nayarit	2	163,559,590	533,015,264
Nuevo León	2	3,185,000,000	3,435,157,257
Oaxaca	2	400,366,866	1,087,448,523
Puebla	2	1,248,800,000	2,018,354,072
Querétaro	1.6	733,110,008	784,037,150
Quintana Roo	2	597,041,831	1,089,995,018
San Luis Potosí	2	603,213,635	1,118,612,021
Sinaloa	1.5	587,361,714	1,149,898,543
Sonora	2	676,321,483	1,672,091,570
Tabasco	2.5	947,310,188	1,434,216,677
Tamaulipas	2	1,168,134,000	1,791,378,808
Tlaxcala	2	140,606,737	419,338,001
Veracruz	2	1,856,808,524	3,215,854,526
Yucatán	2.5	638,874,638	1,173,679,582
Zacatecas	1.9	112,403,102	515,587,164

Fuente: Elaborado por INDETEC con base en Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) publicado por INEGI, así como Leyes de Hacienda, Código Fiscal o Financiero y/o Leyes de Hacienda de las entidades federativas.

Fuente: OLIVERA SÁNCHEZ Iber N. VELÁZQUEZ BELTRÁN Luis H., Bajo Aprovechamiento del Impuesto Sobre Nóminas: Una Oportunidad para las Entidades Federativa, Revista en línea INDETEC núm. 176, mayo junio 2012. Pp. 99-106
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec176.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

No es fácil determinar las causas de los resultados arrojados, por que intervienen muchas variables y supuestos, como lo es la evasión y elusión fiscal, debido a que los empleadores podrían reportar montos de salarios menores a los realmente se perciben.

4.3 DESTINO DE LOS RECURSOS DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS ESTATALES.

En relación a la aplicación de los ingresos obtenidos de la recaudación del impuesto sobre nómina tenemos que el artículo 4 de la Ley de Ingresos establece expresamente lo siguiente en el título segundo sobre impuestos:

"Los ingresos que se obtengan por la recaudación del impuesto sobre nóminas y de los impuestos cedulares sobre los ingresos de las personas físicas, previstos en la presente Ley, deberán aplicarse exclusivamente a rubros de gasto social y de inversión pública productiva. El Ejecutivo del Estado, adicionalmente a la información que rinda trimestralmente en la cuenta pública, remitirá un informe al Congreso del Estado sobre el uso y aplicación de dichos recursos."

Para la observación de esta disposición existe un concejo encargado del seguimiento de la aplicación a los recursos provenientes del impuesto sobre nómina y cedulares, y se indica en la cuenta pública lo recaudado y su aplicación.

En el año 2010 el monto se invirtió en promoción del desarrollo integral de la población en los sectores de educación, vivienda, salud, agua potable, hidroagricultura, carreteras, asistencia social e infraestructura para la competitividad; lo anterior de acuerdo a las estadísticas reportadas por la Secretaría de Finanzas y Administración disponible en su página oficial sobre estadísticas fiscales <http://transparencia.guanajuato.gob.mx/fiscal.php>

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma del artículo 117 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "el concepto de inversión pública productiva abarca prioritariamente las obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en los ingresos, así como

otras obras productivas y financiamiento a servicios públicos siempre que en forma indirecta o mediata generen recursos públicos”⁹.

El gasto social se define como las erogaciones públicas destinadas al financiamiento de servicios sociales básicos como son gastos en educación, salud, seguridad social, entre otros.

Es de suma importancia vigilar que los recursos recaudados en verdad se apliquen al rubro social determinado, pero también que se apliquen de manera eficiente; para ello sería necesario evaluar el impactor que tienen en el sector social que se ve beneficiado con estos, así como monitorear sus resultados para la toma de posteriores decisiones.

De acuerdo con la publicación electrónica del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., la evaluación surge en México a nivel federal en los años sesentas con la Subsecretaría de Evaluación, dependiente de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, pero su obligatoriedad y sistematización, en principio dirigida en exclusiva a la evaluación de los programas sociales federales, surgió a partir de la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Esta Ley obliga a evaluar de manera externa y sistemática a los programas que reciben recursos fiscales y que están sujetos a reglas de operación. Esta ley estipula en su artículo 18 que los programas, fondos y recursos destinados

⁹ MADRAZO Jorge, Derecho constitucional, Reforma de la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pag. 844, publicación en línea.
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2340/4.pdf>

al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación.

Con esta Ley se impulso la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); con el objetivo de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente (artículo 72).

Los tipos de evaluación de los programas federales son:

- ❖ Evaluación de consistencia y resultados,
- ❖ Evaluación de diseño,
- ❖ Evaluación de impacto,
- ❖ Evaluación de procesos
- ❖ Evaluación específica del desempeño,
- ❖ Evaluación de indicadores,
- ❖ Evaluaciones complementarias y
- ❖ Evaluación estratégica.

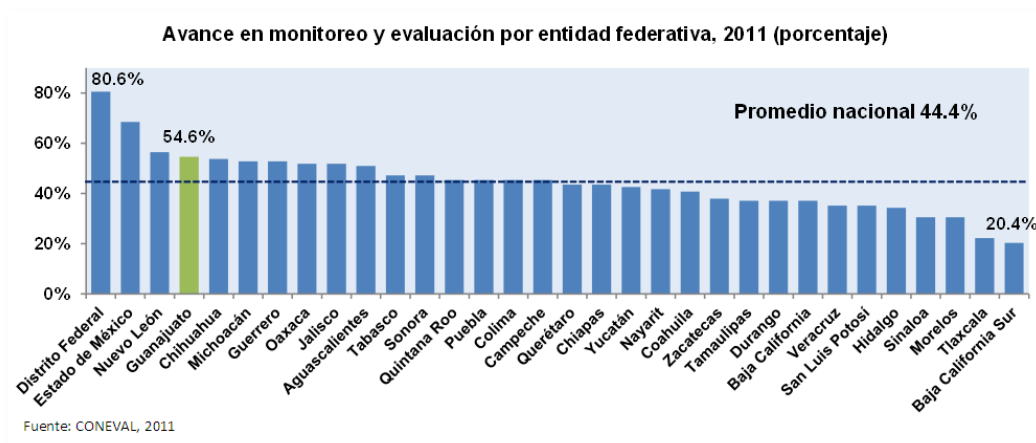
En la práctica de la evaluación, los Estados no han avanzado de manera considerable, en la mayoría no hay una planeación e implementación pese a la normativa que existe.

El CONEVAL realizó un estudio para determinar el monitoreo y evaluación de las entidades federativas 2011 tomando de referencia los siguientes temas:

- ❖ Normativa de desarrollo social, en monitoreo y evaluación,
- ❖ Diseño y operación de los programas estatales,

- ❖ Transparencia de los programas estatales,
- ❖ Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales,
- ❖ Indicadores de resultados y de gestión, y
- ❖ Área facultada para evaluar/monitorear.

El mencionado análisis obtuvo los siguientes resultados que se muestran a continuación:



¹¹ Este documento se encuentra disponible para su consulta en <http://ow.ly/dFcMs>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Guanajuato 2012. Pag. 35 México, D.F. CONEVAL 2012
<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Guanajuato/principal/11informe2012.pdf>

Podemos ver que el Estado de Guanajuato se encuentra por arriba de la media con un 54.06%. En específico en el punto de Evaluaciones a programas estatales y estudios sociales, con los indicadores en la gráfica, el diagnóstico arrojó los resultados siguientes:



Fuente: CONEVAL, 2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Guanajuato 2012. Pag. 35
 México, D.F. CONEVAL 2012
<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Guanajuato/principal/11informe2012.pdf>

El CONEVAL nos informa que en la práctica no se identificó la publicación de las evaluaciones de los programas estatales, del uso de esas evaluaciones para el mejoramiento de la política de desarrollo social ni la elaboración de planeación de las evaluaciones de programas estatales.

Señala que no se detectó como atribución de alguno de los actores del Sistema Estatal para el Desarrollo Social y Humano el seguimiento a las recomendaciones derivadas de las evaluaciones, por lo que su uso para la mejora de la política social no es vinculante. En la práctica, no se identificó información de que esto se haya realizado. No se encontró evidencia de que el Estado haya hecho uso de estudios y análisis de problemática social hechos por universidades.

El CONEVAL realizó una medición de la pobreza considerando los derechos sociales y el bienestar económico para hacer un diagnóstico en cada Estado, el estudio se realizó del periodo del 2008 y 2010, como se muestra en la siguiente tabla:

Evolución de los indicadores de carencia social y bienestar en Guanajuato, 2008-2010

Indicadores	Nacional		Guanajuato		Nacional		Guanajuato	
	Porcentaje		Porcentaje		Miles de personas		Miles de personas	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Carencias sociales								
Rezago educativo	21.9	20.6	25.8	23.6	24,054.0	23,236.3	1,380.1	1,299.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	40.8	31.8	38.2	27.1	44,771.1	35,772.8	2,040.7	1,492.4
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	66.7	65.7	71,255.0	68,346.9	3,563.1	3,620.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.2	9.6	19,391.4	17,113.4	705.8	526.3
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.2	16.5	14.6	13.9	2,106.3	18,520.3	778.9	764.6
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.9	27.1	23.7	23.8	27,983.7	1,448.1	1,307.7
Bienestar								
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.7	19.4	13.0	16.5	18,355.1	21,832.3	694.6	906.4
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	49.0	52.0	48.7	54.2	53,733.2	58,519.2	2,600.5	2,983.6

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y 2010.

Nota: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Nota: las estimaciones 2008 y 2010 no toman en cuenta la variable combustible para cocinar y si la vivienda cuenta con chimenea en la cocina en la definición del indicador de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Guanajuato 2012. Pag. 24 México, D.F. CONEVAL 2012

<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Guanajuato/principal/11informe2012.pdf>

Dentro de las carencias sociales en el rubro del rezago educativo podemos observar una disminución de 2.2 puntos porcentuales; en tanto al Instituto Mexicano para la Competitividad reporta que en Guanajuato 18 personas de cada 100 de la población económicamente activa mayor de 25 años tiene estudios superiores, la media en los Estados es de 25 de cada 100.

En el rubro de salud la carencia de este servicio disminuyó 11.1 puntos porcentuales; en carencia de seguridad social, que contempla un “conjunto de medidas públicas que deben regular la prevención o reparación de riesgos que se

individualizan con el otorgamiento de prestaciones económicas a cada individuo”¹⁰, aunque disminuyó el porcentaje, el número de personas con esta carencia aumentó.

En cuanto a las carencias en los espacios de vivienda, servicios básico y acceso a la alimentación, disminuyeron 3.6, .7 y 30.4 respectivamente.

Un aspecto importante es precisamente el monitoreo de los resultados de los programas que en materia del gasto social, substancial que los contribuyentes reciban la información clara de cómo han sido aplicados los recursos provenientes de sus impuesto, contar con la información necesaria para que el Estado determine la calidad de la implementación de programas y políticas de interés social, y el impacto real que existe, de esta manera conocer de manera precisa las condiciones existentes antes y después de la intervención del Estado en el mejoramiento del acceso a los derechos sociales dentro del Estado, ya que es importante crear acciones que indiquen un avance importante que puede reflejarse incluso a largo plazo en la calidad de vida de los contribuyentes.

¹⁰ Vergara López Carmen, Seguridad Social, División Jurisdiccional de la Seguridad Social. España y México.
http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/114/Becarios_114.pdf

CONCLUSIONES

La Administración Pública Estatal introdujo el cobro del impuesto sobre nómina en la legislación fiscal del Estado en el 2005, con el objetivo de generar mayores ingresos y mayor gasto en el sector de carácter social.

De acuerdo a este objetivo aún hay grandes áreas de oportunidad y problemáticas se irán poco a poco atacando, pues aun contamos con un bajo nivel de salario en relación con capacidad adquisitiva de la población en el país con expectativas de mayor competitividad.

El acceso a las prestaciones por ejemplo, quienes tienen acceso a instituciones de salud, corresponden a menos de la mitad de la población económicamente activa ocupada, aproximadamente solo en 33%. El impuesto nos sirve de indicador en cuanto al nivel salarial dentro del Estado y la capacidad que tiene el Estado en materia administrativa y de captación de los recursos que corresponden a las arcas públicas por ley; las innovaciones administrativas que ha tenido, le permiten dar un buen servicio de atención a los contribuyentes; el portal de Internet, ha concedido que quienes se encuentren en el supuesto de pago de impuestos estatales, tengan mayor información al respecto y facilidades para realizar el pago y las declaraciones que le corresponden.

La capacidad que tiene el Estado para la recaudación de recursos públicos representa su capacidad administrativa, y la posibilidad de contar con los recursos suficientes que le permitan realizar sus funciones de manera incluyente en la sociedad, al contar con los medios necesario podrá proveer a los ciudadanos de las condiciones de bienestar y fortalecimiento de sus derechos sociales, logrando

la posibilidad de un desarrollo integral, tal como en la exposición de motivos se mencionó.

Para tales condiciones se requiere que el Estado esté fortalecido y legitimado para el manejo transparente de sus ingresos. Un punto importante en este proceso es la administración de los recursos, en donde se debe tener una especial observancia en el control, aplicación y evaluación del gasto.

Con la entrada en vigor del cobro del impuesto a la nómina, el Estado tuvo un aumento en sus ingresos propios; lo cual se traduce en la necesidad de una mayor planeación de los recursos en cuanto a su aplicación, los cuales deben estar destinados al gasto social y de inversión pública productiva; el fundamento de esta premisa es atacar los problemas sociales más urgentes del Estado.

Hemos visto con algunos datos expuestos que hay áreas de oportunidad dentro del Estado, existen problemáticas básicas que se traducen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos que se encuentran más marginados, pues para este sector no existen aún resultados que puedan considerarse positivos. Por lo que la sociedad tiene el derecho de saber cómo han progresado los programas en los que se ha aplicado los recursos provenientes de sus contribuciones.

Por otra parte, es necesaria la implementación de una evaluación que determine si los recursos obtenidos con la recaudación de este tributo, se ha aplicado de manera eficiente, que tenga como objetivo primordial mostrar a la sociedad el impacto que tienen los recursos aplicados en los diversos sectores, así como la eficiencia de los mismos, calificando si estos resultados son o no de

calidad, pero sin duda lo más importante es que dichos resultados se vean reflejados en una mejor calidad de vida de los ciudadanos y la creación de oportunidades de desarrollo.

Lo anterior es así, pues es bien sabido que cuando la sociedad ve reflejado el beneficio en forma directa que le otorga el pago de sus contribuciones, el tributo de que se trata se legitima de forma natural y tiene como consecuencia, una mayor captación de recursos, al tener el sector social la certeza de que los recursos recaudados son utilizados en beneficio de la misma comunidad; por tanto, no son estos una carga tributaria, sino el abono a un fin de beneficio común.

PROPUESTAS.

- El Estado como órgano recaudador y fiscalizador, debería publicar los resultados de las auditorías, de manera clara y accesible (lenguaje ciudadano) especificando el destino de la recaudación, para que sirva de incentivo a los contribuyentes, informando en los sectores en los que se está empleando, el resultado de la aplicación de los recursos en la entidad, que vea el impacto real que tienen los programas sociales, su desarrollo y mejoras aplicadas en base a una eficiente administración pública, de este modo la sociedad verifica el cumplimiento de los planes de gobierno y se compromete más al cumplimiento de sus obligaciones.
- Que se realizara la validación de información con la que cuenta la Secretaría de Finanzas Inversión y Administración, en base a datos estadísticos y su verificación, de esa manera incrementar su base de datos, actualizarla, verificando así la diferencia entre los contribuyentes

registrados y el total que determinaría su base gravable; a partir de lo cual, se tomaran medidas para regularizar a los sujetos que están en los supuestos de las leyes fiscales locales aplicables y así obtener mayor número de sujetos obligados a contribuir.

- Que el Estado invirtiera en mejores protocolos de seguridad, control y coacción que vigilen los actos de los sujetos obligados a la tributación; ya que el impuesto al tener el carácter de ley, es importante cuidar su debido cumplimiento, pues para que esta exista de manera eficaz, siendo la coacción un instrumento preponderante que garantizara su cumplimiento; por ello, se propone seguir el modelo de seguridad que el Sistema de Administración Tributaria Federal mantiene, el cual ha evolucionado para que el día de hoy sea más sencillo su manejo, tal es el caso de las siguientes medidas:
 - El Servicio de Administración Tributaria (SAT), cuenta con un “Sistema de Declaraciones y Pagos” conocido como Pago Referenciado que permite a los contribuyentes ingresar de manera electrónica todos los movimientos fiscales, a través de una línea de captura donde el contribuyente introduce sus ingresos y egresos para que el sistema calcule los impuestos que se han de pagar;
 - Dicha información se compulsa con la información que proporcionan otros contribuyentes a través de las declaraciones informativas, lo que constituye una media de control sumamente eficaz, por lo que el SAT obtiene la información necesaria para poder detectar posibles errores en la información introducida por los contribuyentes y por ende en el cálculo de los impuestos.

- Además existe un filtro de seguridad para que el contribuyente ingrese al sistema a realizar su declaración de impuesto, ya que el sistema le pide al contribuyente datos como el RFC y un número de control; a diferencia del portal del Estado de Guanajuato que sólo requiere para ingresar el REC.
- Asimismo, el SAT cuenta con una cadena original en los acuses de recibo, folios y sello digital al momento de que el contribuyente envía su información, condiciones con las que aun no se cuenta en Guanajuato. Medidas de seguridad que aportan mayor confianza al contribuyente y mayor control al recaudador.
- Le da acceso al contribuyente a su historial fiscal en donde verifica el mismo, el cumplimiento de sus obligaciones y dándole oportunidad de que se regularice espontáneamente.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Fernández Martínez Refugio del Jesús, Derecho Fiscal, Mc Graw Hill, México 2004, P 15.
- ✓ Arriola Vizcaino, Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, México, 1993
- ✓ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Impuesto a las nóminas e impuesto al activo de las empresas ¿inconstitucionales? [PDF] (Sección de artículos – Numero 72 1991)
<http://www.biblio.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=chapoy>
- ✓ Chapoy Bonifaz Dolores Beatriz, Imposición sobre las nóminas en México [PDF] (Sección de artículos – Numero 51 1984)
<http://www.biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/51/art/art1.pdf>
- ✓ Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato 2005
- ✓ Arriola Vizcaino, Adolfo, Principios constitucionales en materia fiscal,
<https://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/13/pr/pr9.pdf>
- ✓ DE LA O HERNÁNDEZ Xóchitl Livier, Impuesto Sobre Nóminas: su Rentabilidad. Revista Indetec [en línea] Mayo-Junio de 2010. Número 163, disponible en:
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec163.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>
- ✓ OLIVERA SÁNCHEZ Iber N. VELÁZQUEZ BELTRÁN Luis H., Bajo Aprovechamiento del Impuesto Sobre Nóminas: Una Oportunidad para las Entidades Federativas, Revista en línea INDETEC núm. 176, mayo junio 2012. Pp. 99-106. disponible en:
<http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/indetec176.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>
- ✓ Tabla de Salarios Mínimos Generales y Profesionales por Áreas Geográficas
http://www.conasami.gob.mx/t_sal_mini_prof.html
- ✓ http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/archivos/libro/Indice_de_Competitividad_Estatal_2012.pdf
- ✓ Vergara López Carmen, Seguridad Social, División Jurisdiccional de la Seguridad Social. España y México.
http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/114/Becarios_114.pdf

- ✓ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2012. 1ra edición: noviembre 2012, publicación en línea http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/archivos/libro/Indice_de_Competitividad_Estatal_2012.pdf
- ✓ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación en el estado de Guanajuato 2012. México, D.F. CONEVAL 2012
- ✓ MADRAZO Jorge, Derecho constitucional, Reforma de la Fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pag. 844, publicación en línea <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2340/4.pdf>

Estadísticas Fiscales

- ✓ <http://www.sfa.guanajuato.gob.mx/fiscal.htm>

Información de la Cuenta Pública

- ✓ http://transparencia.guanajuato.gob.mx/cuenta_publica.php

Marco jurídico 2012

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ✓ Constitución Política del Estado de Guanajuato
- ✓ Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato
- ✓ Código Fiscal para el Estado de Guanajuato
- ✓ Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal de 2012
- ✓ Resolución Miscelánea Fiscal 2012 para el Estado de Guanajuato
- ✓ Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración