

USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

Mtro. Rafael Dionisio García Tapia
rafael.garcia@garciayramirez.com

Fecha de Recepción: 30.04.2014

Fecha de Aceptación: 07.07.2014

Resumen

Se propone el uso del esquema del Comprobante Fiscal Digital por Internet para toda la Administración Pública sin importar la Jerarquía, Competencia u Origen en todas las operaciones de Recaudación y Erogación con la finalidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como ente Fiscalizador posea información real y oportuna sobre el estado financiero de las mismas y pueda coadyuvar a los Órganos de Fiscalización y Legislaturas Locales correspondientes brindando estos datos para que ejerzan sus funciones de inspección y vigilancia de forma Rápida, Económica y Pública así como brindando certeza a los Contribuyentes del manejo del dinero Público.

Palabras Clave: Fiscalización, CFDI, Recaudación, Erogación, Ente Fiscalizador.

Abstract

It is proposed the use of Internet Digital Invoice (CFDI) schema for all government offices regardless of hierarchy, jurisdiction or source dependencies in all operations of Revenue or Spent aim that the Ministry of Finance (SHCP) as an entity Inspector possesses real and timely information about the financial status of them and can contribute to the Local Spent Control and Corresponding Legislatures providing this information to perform their duties of inspection and surveillance Quick, Economic and Public and by providing certainty to taxpayers of Public money management.

Keywords:

Introducción

Desde la Publicación del Anexo 20 de la Resolución Miscelánea Fiscal publicada el 30 de Diciembre del 2011 y su entrada en Vigor el 1 de Enero del 2012 se inició en México una carrera de tiempo para la tecnificación del esquema de Facturación y Tributación que se utilizara en adelante, esta carrera toco uno de sus puntos más importantes durante el 2013 ya que estaba próximo a ser el Único Medio de Emisión de Comprobantes Fiscales rompiendo casi todos los esquemas, usos y costumbres de los contribuyentes sobre el particular, pero lo más importante – a mi parecer -, es que ha quedado demostrado que existe la capacidad de la Administración Tributaria de imponer un esquema que no solo significa el cambio de paradigma en Facturación, sino el mover los ánimos y acciones de más de 38 millones de contribuyentes a organizarse, contratar servicios de internet – que posiblemente no necesitaban para sus actividades-, aprender a usar en muchos

casos la computadora ya que no hay que olvidar que muchos de ellos como personas físicas posiblemente pasaron de realizar una Factura en Papel a Utilizar una plataforma de Facturación Electrónica, lo anterior también generando un gasto adicional.

Su capacidad no es basada en una suposición, ya que a tres meses de la obligada implementación - deduciendo el tiempo de la prórroga para personas físicas- no ha habido un apocalipsis de facturación como muchos predecían, el servidor del SAT y de los Proveedores Autorizados está operando , los timbres fiscales digitales siguen fluyendo, y las miles de Operaciones que se hacen por Segundo en el País son registradas en tiempo y forma en dichos sistemas de información, utilizando la redes y proveedores pre-existentes de internet, por tal las cosas están en orden.

Es por ello que ante la muestra de semejante capacidad Legislativa – *ya que convencer a la Cámara de Diputados y Senadores en temas de Firma Electrónica, Certificados Digitales, Entidades de Certificación y demás temas que seguramente no son de su dominio representa un alto nivel de confianza en quien lo propuso -*, Técnica y Operativa no es posible que dentro de dichas disposiciones de avanzada y modernidad, donde se le obliga a tanto a los contribuyentes que no conoce y muchas veces ni ubicado tiene, se omita completamente lo conducente a las área de Gobierno que realizan el Gasto Público – *De todo nivel y jerarquía-* a quienes si conoce y tiene ubicados ya que es quien le proporciona los recursos y los cuales muestran una voluntaria opacidad abduciendo una complejidad contable en la integración, organización, catalogación, asignación y realización de erogaciones Pampillo(2012:45) que muy probable al final se encuentre llena de errores aritméticos o de entendimiento desaprovechando la capacidad de la Secretaria a través de un esquema similar a la Facturación Electrónica para el manejo de los Recursos que permitiría de forma inmediata contar con información Contable y Fiscal de todas las entidades de la Administración Publica de cualquier nivel.

Un claro ejemplo de la necesidad de lo Anterior es que algunos de los principales argumentos de los contribuyentes para eludir o diluir sus obligaciones fiscales es la Opacidad Excesiva en la Administración Pública –de cualquier nivel- en Adquisiciones, Arrendamientos y Contrataciones, así como en lo Referente al Personal Adscrito a las Diversas Dependencias y Organismos de la Administración y sería prudente que si se está aplicando una obligatoriedad absoluta para la Recaudación, también se aplique para el Gasto Publico en todo nivel usando las mismas herramientas de fiscalización.

Metodología

Esta es una investigación descriptiva que parte del Derecho Positivo haciendo uso del método deductivo para argumentar, complementando con la experiencia profesional y con las fuentes estadísticas ya informadas por organismos facultados para ello.

I.- ¿Porque la Secretaría de Hacienda?

Porque como Secretaria de Estado conforme al Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal CAMDIP (2014:20) tiene entre otras actividades la Proyección y Cálculo de los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades Paraestatales, considerando las necesidades del gasto Público Federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal (Fracc. II) CAMDIP (2014:20), así como Realizar o Autorizar todas las operaciones en que se haga uso de Crédito Público (Fracc. VI) CAMDIP (2014:20).

De lo anterior algunas personas podrían pensar que se refiere únicamente en Materia Federal ya que el Artículo 115 de la Constitución CAMDIP_CPEUM(2014:30) da Autonomía de Hacienda a los Estados y Municipios e incluso la misma constitución establece algunos parámetros de Fiscalización Internos para el manejo de ellos – que se han visto en casi la mayoría de los estados vulnerado e inmiscuido en escándalos de corrupción – pero cuando nos abstraemos y reflexionamos sin entrar en lo jurídico que en la gran mayoría de los Estados de la República Mexicana más del **90%** ASF(2013,13) en promedio del Ingreso Estatal está cubierto con **Aportaciones Federales** y en los Municipios va del **65%** para la mayoría de los Municipios y hasta el **90%** ASF(2013,13) ya sea a través de las Participaciones Federales y las Transferencias Condicionadas, es en este momento cuando reviste la importancia de que este ente federal tenga una participación más activa en el control del Gasto, no necesariamente para entorpecerlo o agregarle más burocracia al asunto sino al contrario agilizarlo y contar con información viva como dirían los especialistas del ramo informático, en tiempo real.

De hecho, derivado de la falta de esta información y control oportunamente ya cuando la Secretaría de Hacienda y las Legislaturas ejercen sus atribuciones de inspección y vigilancia solo les queda ver cómo van a cubrir los montos para resarcir o recuperar o en el peor de los casos tener que volver a presupuestar, independientemente del Gasto en Auditorías Internas y Externas que cuestan al erario cantidades significativas y que casi todas las dependencias gubernamentales realizan, cuando se cuentan con diversos entes fiscalizadores cuyo costo ya se encuentra incluido en el Gasto Público.

Por lo anterior como hemos visto en los últimos años los planes y proyectos de crecimiento y gasto público se han visto siempre afectados en ajustes a la baja, ya que simplemente las cuentas no salen porque en la actualidad tenemos un gasto publico del tipo “**para lo que alcance**” y no “**conforme lo planeado**”, y es ahí donde ubicamos al ente por excelencia recaudador pero también fiscalizador que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que es Jurídica, Lógica, Técnica y Elementalmente viable que quien dé el recurso es quien lo fiscalice.

II.- Justificación de la Medida.

II.a.- Percepciones de Dependencias.

La *informalidad* en los sistemas de contabilidad gubernamental respecto del cobro de Impuestos, Derechos y Aprovechamientos, donde cada dependencia – *Exceptuando el SAT-* ya sea Federal, Estatal o Municipal establece sus mecánicas y medios de almacenamiento de esta información, crean una especie de cortina impenetrable para que la información fluya con libertad hacia la autoridad fiscalizadora Amieva (2014:85) ya que en todos los casos cuando se solicita dicha información para efectos de inspección y vigilancia por las dependencias de auditoría tiene que ser emitida por quien la genero, y quien tiene que juzgarla carece de un parámetro de confrontación o análisis y tiene que recurrir a una revisión más a fondo usando recursos materiales, humanos y sobre todo de tiempo, mismos recursos que en ocasiones por el tamaño de las operaciones, su frecuencia o su exceso de pasos para realizarlas hacen que dichas inspecciones se lleven meses incluso años, provocando que en caso de encontrarse situaciones anómalas, los responsables, quienes no necesitan de dicha auditoría para saber lo que sucedió ya evadieron la acción de la justicia por algún medio legal o por haber desaparecido del radar de las Autoridades.

Por otro lado, esta misma *informalidad* impide ya sea voluntaria o involuntaria que quienes tienen que planear el presupuesto y el gasto basen sus decisiones en proyecciones demasiado subjetivas y donde la misma subjetividad es la excusa ante el fallo de un modelo económico o deficiencias en las prestaciones de los servicios públicos.

Tal es el caso de los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales, que cuando son presentados muestran no solo las necesidades actuales de las zonas o regiones donde aplican, sino que establecen y crean una serie de obligaciones del tipo administrativas para reducir o eliminar dichas carencias o necesidades estableciendo programas, planes, obras de una forma tal quien leyera dichos planes pensara que todo ya se encuentra calculado, sin embargo la realidad al terminar el ejercicio es que en muchos casos no se logra cumplir ni el **40%** Chapoy(2006:74) de los mismos y siempre la falta de recursos es la razón dada. Por tanto primero se hacen las soluciones y después se realiza el presupuesto.

La *informalidad* mencionada durante toda esta presentación consiste principalmente en:

- Falta de Sistematización del Cobro de Impuestos, Derechos, Aprovechamientos y Otros.
- Falta de Equipo de Cómputo y Red Internet en Oficinas Públicas.
- Falta de Capacitación del Personal de Cobro.
- Falta de Conectividad entre los Centros de Cobro y las Áreas de Control o Haciendas Municipales. (Nodos Aislados)
- Falta de Mecanismo de Interconectividad que permitan que una autoridad fiscalizadora reciba información cada vez que se realiza un **Ingreso** o **Egreso** de una Entidad de Gobierno – sin importar su nivel -.

Aun cuando las Dependencias utilicen Sistemas de Computo Propios o el Sistema Bancario y Centros de Cobro Particulares existe un grado de *informalidad* ya que a pesar de que estos tienen la capacidad de vinculación de operaciones mediante Referencias especiales o vinculaciones informáticas, dichos cobros se realizan sin que exista una vinculación entre quien realiza el Pago y el Pago, sino únicamente que tipo de pago es, así mismo ninguna entidad Fiscalizadora recibe la Información de forma inmediata para dar seguimiento y control a los Ingresos.

Todas lo anterior se resume en que quien tiene que Fiscalizar no puede saber con certeza cuando **Ingreso en Realidad** la dependencia que está fiscalizando, o para llegar a esas cifras se requiere de meses de arqueos y análisis contables y aun así las cifras podían ser no las correcta Amieva(2014:51).

Por ello es necesario que se aplique en los **Ingresos por cualquier concepto de las Dependencias** las mismas Reglas de la **Facturación Electrónica** para que éstos queden debidamente registrados y categorizados conforme de quien, donde y que se está pagando y de esta manera se obtiene que

A).- El Contribuyente no solo obtenga un comprobante fiscal – independientemente de su deducibilidad- sino que se lleva en mente de que una autoridad aparte de la que a la cual le está realizando el pago está informada sobre el ingreso proporcionándole un grado de certeza de que su pago está siendo monitoreado.

B).- Las autoridades de Fiscalización tendrán de forma rápida y sin necesidad de solicitarlo información vinculante de las operaciones de cobros, mismas que le servirán de cruce para el correcto ejercicio de sus atribuciones y toma de acciones de forma inmediata cuando sea necesario.

C).- Las áreas de Planeación podrán realizar proyecciones basadas en datos reales sobre los niveles de ingreso.

II.b Gasto Público.

El Gasto Público es uno de los Aspectos que ya se encuentra de cierto modo ligado al uso de un esquema de tecnificación derivado a que quienes le prestan servicios o venden productos a las Dependencias emiten un comprobante fiscal digital timbrado y reportado de forma automática al SAT estos sin embargo en ocasiones – *aunque a veces es por lo general* – no realizan el pago en los plazos o tiempos comunes para las operaciones , es decir, que tardan en pagar meses o años después de que la factura o recibo de honorarios es emitida, provocando aparte del daño al particular datos erróneos en los estados de cuenta ya que por un lado pueden justificar un dinero que en realidad no ha salido de las arcas públicas.

Es por tanto que es necesario en materia de Gasto Público, no solo que se genere el Timbre de la Factura Electrónica al emitirla, sino que se complemente mediante

otro Timbre Fiscal Digital cuando el pago se Realice mediante la Vinculación del Pago con el Comprobante Original cerrando de esta manera el círculo de la Operación y que dicho Gasto quede debidamente acreditado y la entidad Fiscalizadora estará enterada de ello.

La misma Auditoría Superior de la Federación, en su Informe denominado “*Diagnostico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado*” de junio del 2013, determina que existe Opacidad incluso desde el inicio de la asignación de los Recursos a las Entidades Federativas y los municipios ASF(2013,28) falta de mecanismos explícitos para la distribución de los recursos ASF(2013,29), insuficiente transparencia en la definición o aplicación de la fórmula o el mecanismo de distribución de los recursos ASF(2013,29) en caso de rubros estratégicos como la educación detecto un gasto desordenado entre los cuales hace especial mención a las compensaciones, bonos o estímulos especiales producto de negociaciones entre gobiernos estatales y sindicatos ASF(2013,52) trabajadores no localizados en centros de trabajo ASF(2013,52), errores en registros contables y presupuestarios ASF(2013,52) y otros tantos que bien podrían ser causa de estudio especializado, sin embargo refleja una imperiosa necesidad de sistematizar y de que la INFORMACION llegue conforme se va generando a quien debe de fiscalizar.

III.- Datos Estadísticos de Viabilidad de la Propuesta.

Según Respuesta Folio **0610100177013** del sistema Infomex de Fecha 2 de Octubre del 2013 la Secretaría de Administración Tributaria tiene Registrados **38,521,917** (Treinta y Ocho Millones Quinientos veinte un mil novecientos diecisiete) Personas Físicas y **1,571,137** Personas Morales dando un Total de **40,093,054** Contribuyentes Registrados.

Conforme al Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Censo 2010 INEGI (2010) había **112, 337,000** Habitantes en México con una Tasa de Crecimiento Anual de 1.8 INEGI (2010), por lo que calculando al acumulado de 2011,2012 y 2013 para Finales del 2013 había en México **118, 404,000** Habitantes por tanto: **32.5343%** de la Población en México son Contribuyentes Registrados (Teniendo en Cuenta únicamente los **38, 521,917** Personas Físicas)

Existen en México **2,417** Municipios INEGI (2012) y en **promedio** cada Municipio Tiene un Centro de Cobro de Servicios Municipales Propios con **2 Cajas**. Sumando 4,834 Unidades Unitarias de Recepción de Pagos Municipales. (Información INEGI 2012)

De las **31** Entidades Federativas y el Distrito Federal existen en Promedio **15** Centros de Cobro Propios con 15 Cajas Sumando **6,975** Centros de Cobro Unitarios.

En Total el Gobierno Mexicano de todos los Niveles cuentan con **11,809** Centros Unitarios (Cajas) donde se Reciben Ingresos de Diversa índole.

Resultados.

En base a los datos estadísticos de la capacidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el manejo de información mediante el esquema del CFDI y su resultado positivo en los primeros años de su uso voluntario y los meses del obligatorio y la cantidad de contribuyentes que al día de hoy lo están usando, en comparación con los que pudieran usar dentro de la Administración Pública, se obtiene que existe la capacidad técnica para recibir esta información y procesarla sin generar carga operativa ya que el uso por la Administración Pública equivaldría al **0.02945%** teniendo en cuenta los **11,809** centros de Cobro Gubernamentales establecidos, y aun cuando fueran el doble o triple apenas estaría llegando al **1%**, ya que la función de carga de los sistemas de cómputo se basa en número de transacciones por segundo y no en el monto de operación.

Esquema propuesto.

Para que la aplicación de TIC's en el sector Público dignifique la actividad recaudatoria y transparente los procesos deben de interconectarse mediante el uso de **Timbres Fiscales Digitales** con cada Ingreso y Egreso, de forma jerarquizada y debidamente clasificada para que una Entidad Fiscalizadora, en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleve el registro de los Ingresos y Egresos de todas las entidades de Gobierno del País sin importar su jerarquía, nivel o dependencia, de tal suerte que las cuentas Públicas empiezan a ser más claras, accesibles, controladas, con rápido acceso a transparencia, con la capacidad de encontrar operaciones sospechosas de forma inmediata.

Así mismo contar con el *banco de datos de Personas Inhabilitadas* para contratar con el Sector Público no podría ni siquiera emitir la factura Perez(2008:50) , cuando menos emitírsele un pago y otro sin fin de candados que permitirían que las erogaciones públicas empiecen a limpiar la estela de malos manejos que la acompaña.

Conclusión.

Es Viable la Aplicación del CFDI en la Administración Pública en todos sus niveles de forma Rápida y con costos de Implementación razonables.

Una sistematización del Sector Público para la Recepción de Pagos de cualquier índole sería con un costo mucho menor que el que represento obligar a más de **40 Millones de Contribuyentes** dado el inferior universo de *afectados*.

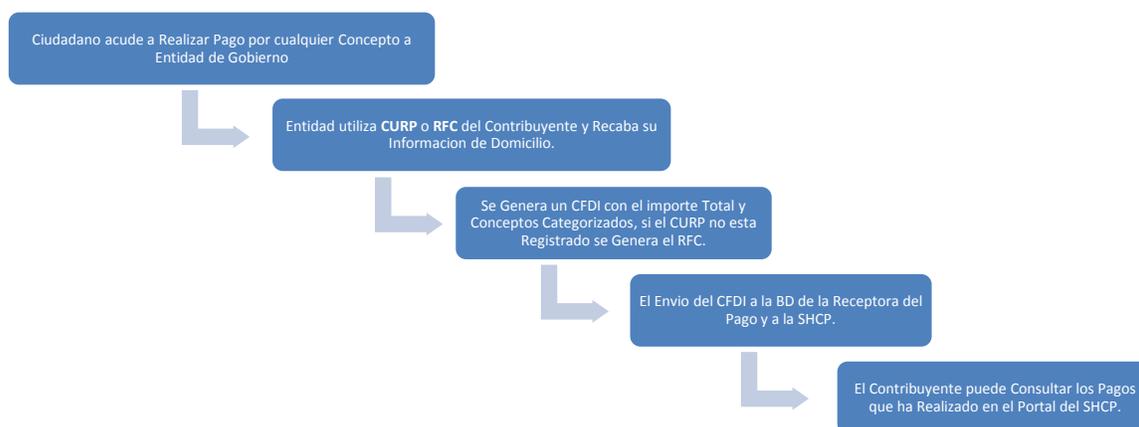
No hay que olvidar que muchos de esos contribuyentes tuvieron que hacer gastos en infraestructura, modificar horarios y costumbres o agregar kilómetros a sus recorridos ante la falta de Internet en sus comunidades solo para poder cumplir con sus obligaciones fiscales, por lo que un esfuerzo en materia de uso de esquema ya conocido de Factura Electrónica en el Sector Público para la Recepción de Pagos y Realizar Gastos sería por un lado una **herramienta de Fiscalización invaluable** que sin lugar a duda logrará reducir la facilidad con la

que se pueden ocultar dinero público o dirigirlo erróneamente, y por el otro lado una enorme herramienta para combatir la apatía del contribuyente que se justifica en la opacidad de la administración Pública para eludir o evadir sus responsabilidades.

Propuesta.

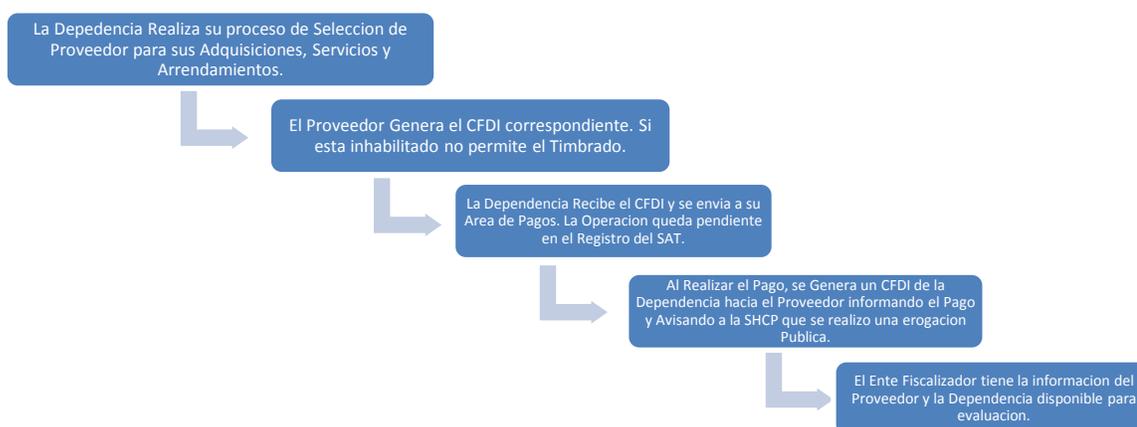
El esquema de operación propuesto en diagrama seria.

INGRESOS



Respecto al uso del **CURP** en caso de contribuyentes no Registrados conforme a lo establecido en el Artículo 33 Fracción III párrafo primero las autoridades Fiscales podrán utilizar esta información para la Generación del RFC del Ciudadano de forma Automática. En este caso se obtiene un Beneficio Adicional ya que todas las dependencias Gubernamentales ayudaran a la Localización y Registro de contribuyentes sin tener que realizar ninguna acción adicional a sus competencias y facultades.

EGRESOS



Bajo este esquema de Ingresos y Erogaciones la Autoridad Fiscalizadora tendrá toda la información conforme se vaya procesando.

Lo que es relevante de toda esta estrategia es que las bases Técnicas y Jurídicas se encuentran ya establecidas, vigentes, operantes y sobre todo funcionando, de tal suerte que su aplicación será mucho menos onerosa y no se estará entrando en el terreno de lo desconocido.

Referencias bibliográficas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014, 10 Febrero). [En Línea] México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100214.pdf [2014, 5 Junio]

Código Fiscal de la Federación (2014, 14 Abril). [En Línea] México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf> [2014, 5 Junio]

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2014, 20 Mayo). [En Línea] México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf> [2014, 5 Junio]

Pampillo, B. (2012). Derecho Tributario. México: Porrúa.

Chapoy, D. (2006). Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales: Mecanismos de Conciliación. México: UNAM.

Fraga, G. (2012). Derecho Administrativo. México: Porrúa.

Amieva. J. (2014). Finanzas Públicas en México. México: Porrúa.

Pérez, M. (2008). Factura Electrónica. México: Editores Unidos.

Cabrero, E.. (Marzo 1996). Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades en Hacienda Municipal. INDETEC, 93, 20.

Auditoría Superior de la Federación (2013), "Diagnóstico sobre la Opacidad en el Gasto Federalizado". 2013. México.

Respuestas del Sistema INFOMEX. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México

Instituto Nacional de Geografía e Informática (2010), CENSO Poblacional. México

Instituto Nacional de Geografía e Informática (2012), CENSO Municipal. México

Mtro. Rafael Dionisio García Tapia: Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Público, Docente de la Especialización en Administración Fiscal campus Xalapa y Poza-Rica y Docente de la Maestría en Administración Fiscal desde 2009.