

Capítulo I.

La coordinación recaudatoria entre el gobierno federal y el gobierno del Estado de Hidalgo.

La colaboración administrativa de la coordinación fiscal.

A diferencia de las tendencias que presentan los sistemas federales consolidados, México cuenta con un federalismo fiscal que carece de una concurrencia intergubernamental efectiva, asimismo la coordinación fiscal representa el mecanismo por el cual el sistema federal mexicano ha conservado una imposición tributaria centralizada en el orden federal. No obstante, los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal significan la motivación del orden federal para compartir con los gobiernos estatales el ejercicio de las facultades fiscales sin que el primero abandone su máxima de control impositivo. Más aún, se puede afirmar que la evolución de los convenios aludidos representa la única opción para transformar al actual régimen fiscal en una solución más federalizada y con mayor contenido subsidiario. Por estas consideraciones, la escala de evaluación subsidiaria de las relaciones federación-estado en la función recaudatoria comprende en sus niveles superiores, para aludir a las tendencias que presentan los sistemas federales consolidados, distintas concurrencias en torno a las principales partidas de ingreso.

Por otra parte, en los niveles inferiores, relacionados con la centralización del federalismo fiscal mexicano, se incluyeron diversos niveles de eficiencia de acuerdo a la colaboración administrativa de la coordinación fiscal.

Escala de evaluación de las *relaciones federación-estados en la función recaudatoria.*

	Capacidad de asociación.	Restricción competencial.	Evaluación subsidiaria.	Avance competencial.
8	El SNCF promueve la mayor autonomía recaudatoria de los estados en relación a las principales partidas de ingreso federal.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los estados de las principales partidas de ingreso federal.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso federal.	Participación estatal en la conformación de una administración concurrente de los principales ingresos de la federación.

7	El SNCF promueve una descentralización en la recaudación de los regímenes intermedios, con una planeación concurrente federación-estados.	Existencia de legislación para la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios y para la planeación concurrente federación-estados.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en la recaudación de regímenes intermedios.	Participación estatal en la descentralización recaudatoria de regímenes intermedios con la planeación concurrente federación-estados.
6	El SNCF promueve facultar a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, a la par de conservar las transferencias compensatorias.	Existencia de legislación que faculte a los estados de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.	Evaluación continua e integral del desempeño estatal en recaudación exclusiva delegada, y de las transferencias compensatorias federales.	Participación estatal en el ejercicio de competencias exclusivas sobre personas físicas, conservando acciones compensatorias.
5	El SNCF promueve acuerdos de descentralización que conserven procesos decisivos independientes para cada estado, sin inducir mayores capacidades estatales.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar múltiples funciones fiscales asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño de múltiples funciones fiscales convenida por ser asequibles para cada una de las haciendas estatales.	Participación estatal en la celebración de convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales en función de desempeño ascendente.
4	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa y por estrategias de eficiencia conjunta.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas y para evaluar su eficiencia.	Evaluación continua e integral del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión ascendente en los programas de fiscalización y 100 en los programas de recaudación.
3	El SNCF promueve una coordinación controlada jerárquicamente por la colaboración administrativa.	Existencia convenios de colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Evaluación continua del desempeño de la colaboración administrativa para descentralizar funciones fiscales estandarizadas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 75 en los programas de recaudación.

2	El SNCF promueve estrategias de eficiencia sólo de las recaudaciones estatales exclusivas.	Existencia de acuerdos sobre fuentes de ingreso local.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia de las recaudaciones estatales exclusivas.	Propensión estable en los programas de fiscalización y 50 en los programas de recaudación.
1	El SNCF sólo aborda aspectos de gasto intergubernamental y excluye temas de ingreso.	Existencia de acuerdos sobre gasto público intergubernamental.	Evaluación continua del desempeño de estrategias de eficiencia del gasto intergubernamental.	Propensión descendente en los programas de fiscalización y 25 en los programas de recaudación.
0	El SNCF promueve la extralimitación fiscal del orden federal.	Ausencia de instrumentos jurídicos para la coordinación fiscal intergubernamental.	La evaluación fiscal intergubernamental no es factor para redefinir los ámbitos inherentes.	Ausencia estatal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

En el uso del instrumento anterior, a continuación se confronta la visión para cada elemento del federalismo subsidiario en relación a las conclusiones de investigaciones anteriores que en conjunto han analizado la coordinación recaudatoria de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro)¹⁷.

1. Premisa de la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Las interacciones entre los componentes federales deben orientarse a reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los estados, en virtud de ser estos la sociedad intermedia entre el individuo y la instancia superior, promoviendo así mayor autonomía financiera en la construcción del bien común regional. Sin embargo, en la práctica, la Ley de Coordinación Fiscal se refieren a una integración sin la representación plena y continua de los estados en la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), limitando así la capacidad asociativa del conjunto. Adicionalmente, la ley referida confiere atribuciones a los órganos del SNCF principalmente para vigilar el cumplimiento de las bases centralistas de recaudación-participación, así como facultades para realizar propuestas reformistas sólo a través del ejecutivo federal. En la aplicación de la ley sólo la mitad de seis estados analizados

¹⁷ Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo mexicano*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C. (IAPEM), 2010, pp. 74-77.

dan muestras de que realmente desarrollan actividades analíticas y deliberativas a través de los subgrupos de la CPFF.

2. En la esencia de la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, se debe evitar que la federación asuma la exclusividad o preferencia del ejercicio recaudatorio sobre las rentas personales y los impuestos sobre el consumo, considerando que tales conceptos constituyen los principales rubros compartidos en las federaciones consolidadas. No obstante, salvo la excepción que representó la reforma al cobro del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) sobre la venta final de gasolina y diesel (artículo 4-A de la LCF), la tendencia mayoritaria es la de conservar vigente la actual legislación y de llevar a cabo una descentralización fiscal por la vía de los convenios de colaboración administrativa.

La divergencia de criterios del orden federal dificulta en parte la reforma legislativa para iniciar una distribución de facultades más descentralizada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiende a dilatar las propuestas de reforma de las entidades federativas, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) argumenta limitaciones tecnológicas en los estados, y la Cámara de Diputados apoya la posición cómoda de los gobernadores sobre recibir transferencias sin asumir el costo social de la recaudación. Por su parte, la representación de las entidades federativas en el SNCF, así como la actuación de la CONAGO, no dan muestras de pretender realmente una reforma legislativa para lograr una distribución de facultades más descentralizada. En el primer conjunto, sólo dos de seis estados revisados tienen propuestas que implicarían la reforma citada, mientras que la CONAGO centra su actividad en la gestión de gasto por vía de la Cámara de Diputados y excluye de su agenda la depuración de las propuestas de la Convención Nacional Hacendaria para que las desarrollen en los grupos del SNCF.

3. Dentro de la visión de la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los estados. En este caso, las prácticas comprenden dos procesos aparentemente inconexos: 1) la Unidad Coordinadora de Entidades Federativas (UCEF) evalúa en forma general los ingresos estatales y la eficiencia de los programas de fiscalización y recaudación de la colaboración administrativa, la principal aplicación de esta evaluación es la de transparentar por medios electrónicos el desempeño del sistema coordinado; se carece

- aún de evaluaciones análogas a las de la UCEF en los estados; y 2) el subgrupo de ingresos coordinados de la CPFF diagnostica la aplicación de ingresos coordinados y propone soluciones en el caso de incongruencias, el trabajo se realiza sobre conceptos concurrentes y sobre otros que no lo son, esto es, sobre ingresos que jurídicamente se comparten y sobre otros que no se comparten pero que es conveniente homologar para beneficio público o facilidad operativa.
4. Para el último lineamiento subsidiario, el correspondiente al *avance competencial de las sociedades más simples*, los estados deberán procurar la asunción de las funciones recaudatorias sobre rentas personales e impuestos sobre consumo, o bien, la federación podrá subsidiar tales funciones por tiempo y circunstancias determinadas. En contraparte, se destacan los efectos de aplicar una descentralización fiscal limitada y estandarizada para todas las entidades federativas, lo que además da como resultado diferentes grados de eficiencia en el ejercicio de la colaboración administrativa estatal. Dentro del análisis de una muestra de seis estados, Aguascalientes presenta la mejor eficiencia operativa que hace hincapié en las metas de fiscalización y en el control de obligaciones fiscales. Baja California y Morelos coinciden en una eficiencia relativa en la mayoría de los rubros de donde sobresale la ejecución de multas federales no fiscales. El resto de las entidades muestran un ejercicio de la autorresponsabilidad cuestionable.

En suma, mediante la aplicación de la escala de evaluación definida en el presente apartado, el promedio general de las seis entidades analizadas según las relaciones federación-estado en la función recaudatoria fue de 3.58. Bajo este antecedente, en los siguientes apartados se analizará específicamente el caso del gobierno del Estado de Hidalgo.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo (SFGEH).

Para inducir una mayor comprensión sobre los conductos de interacción intergubernamental con los que cuenta la autoridad fiscal hidalguense en materia de recaudación, es importante ubicarlos en la estructura de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Hidalgo. La Secretaría ejerce las funciones derivadas de los convenios de colaboración administrativa a través de la Subsecretaría de Ingresos y de la Procuraduría Fiscal, la primera de las enunciadas, cuenta con una Dirección General de Recaudación y con una Dirección General de Auditoría. Dada la especialización interna de los procesos administrativos, destaca el hecho de que la recaudación catalogada

como federal es ejecutada por las mismas dependencias que ejecutan el cobro y la fiscalización de los conceptos estatales.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Dirección General de Recaudación cuenta con doce Centros Regionales de Atención al Contribuyente (CRAC), los cuales se ubican en las cabeceras municipales de Pachuca, Tizayuca, Tula, Zacualtipan, Huejutla, Tepeji del Río, Ixmiquilpan, Tepeapulco, Actopan, Huichapan, Tulancingo y Zimapan. En el caso específico de los conceptos impositivos federales, los CRAC fiscalizan por la vía de la conciliación personalizada la tenencia vehicular federal, el IEPS por la venta de gasolinas, así como los regímenes pequeño e intermedio (éste último recientemente delegado) del impuesto sobre la renta (ISR), del impuesto al valor agregado (IVA) y del impuesto empresarial a tasa única (IETU). Las acciones específicas para la fiscalización de impuestos federales son: 1) la atención al público, 2) el seguimiento de notificaciones¹⁸, y 3) la elaboración de reportes de avance¹⁹.

Por su parte, la Dirección General de Auditoría se dedica a la práctica de revisiones a contribuyentes específicos en relación al cumplimiento de determinado impuesto, todos los auditores que desarrollan esta actividad se ubican en la oficina sede de la dirección en la ciudad capital del estado. Finalmente, la Procuraduría Fiscal se dedica a instrumentar procedimientos jurídicos para el cobro de créditos fiscales que se originan en la Dirección General de Auditoría y en la Dirección General de Recaudación. La Procuraduría Fiscal está integrada por nueve abogados sobre los cuales se distribuye la instrumentación del total de los procedimientos jurídicos referidos²⁰.

La coordinación bajo el *tinte político*.

Durante el año 2010, la participación de la Secretaría de Finanzas hidalguense en el SNCF incluyó su integración como parte del subgrupo de trabajo de ingresos coordinados, fuentes de ingreso local y potestades tributarias²¹,

¹⁸ A manera de ejemplo, el CRAC de Actopan cuenta con once notificadores para los siete municipios de su jurisdicción.

¹⁹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con personal del CRAC Actopan, 5 de octubre del 2010.

²⁰ Secretaría de Finanzas, procuraduría fiscal; *cartera de créditos fiscales, propuesta de abatimiento de inventarios créditos prescritos*, presentación power point.

²¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

asimismo participó en el Comité Técnico de Auditoría²². En el periodo 2008-2010, la titular de la Secretaría de Finanzas y el procurador fiscal participaron en las tres reuniones nacionales de funcionarios fiscales²³.

En 2008, los mismos funcionarios acudieron a las nueve reuniones celebradas de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales²⁴. En los años 2009 y 2010 las participaciones de funcionarios hidalguenses en la misma comisión se redujeron a cuatro y tres respectivamente, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (INDETEC) explica que *como ese año Hidalgo no formó parte de los ocho representantes de grupos zonales sólo asistió a las reuniones ampliadas*²⁵.

Para febrero de 2011, dada la reasignación de responsabilidades en el SNCF, se consideró al gobierno hidalguense para que fuera integrado al comité de vigilancia de aportaciones y otros recursos descentralizados, así como al grupo temático de deuda y empréstitos²⁶. Para esas fechas, el discurso del SHCP anunció mayor actividad en el SNCF, cuya franca sugerencia fue que durante la gestión de su antecesor el referido sistema no tenía un desempeño significativo. Por su parte, pese a que el trabajo en el SNCF es de carácter eminentemente técnico, la autoridad fiscal del estado argumenta que las actividades de tal sistema tienen *mayor tinte político* que cualquier otro sistema formal de coordinación intergubernamental²⁷. En tal caso, y dada las diferentes extracciones políticas de los gobiernos federal y estatal, se intuye que esta diferencia se traduce en un trabajo poco cooperativo al interior de las actividades del SNCF, afectando los fines asociativos que prevé la lógica subsidiaria.

El escaso trabajo formal coordinado ocasiona que las necesidades de coordinación sean desahogadas a través de mecanismos informales que

²² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

²³ Información proporcionada por la unidad de enlace del instituto para el desarrollo técnico de las haciendas (INDETEC), según solicitud con el número de expediente 0611000001311 del sistema INFOMEX gobierno federal, 5 de julio del año 2011.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ García Sotelo, Luis; *se fortalecen los trabajos del sistema nacional de coordinación fiscal*, artículo publicado en <http://www.indetec.gob.mx>, 24 de febrero de 2011.

²⁷ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

promueven algunas dependencias de la Secretaría de Finanzas a título individual. El titular de la Dirección General de Recaudación acostumbra participar en un grupo informal que eventualmente se reúne para intercambiar criterios, del cual forman parte autoridades fiscales de los estados de Querétaro, Morelos, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal y Estado de México. A manera de ejemplo, en determinado momento la autoridad fiscal federal dio libertad en el establecimiento de cuotas para el cobro en el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO), estas cuotas fueron estandarizadas mediante el trabajo del referido grupo informal, pues al inicio de las conciliaciones el estado de Tlaxcala propuso quince pesos mensuales, el Estado de México doscientos y el Estado de Hidalgo ochenta. Actualmente, para satisfacer una meta del año 2011 del SNCF, el grupo informal de intercambio de criterios ha abordado el tema de la estandarización de la contabilidad gubernamental, para lo cual existen limitaciones de agenda y el trabajo está en riesgo de interrumpirse²⁸.

En suma, la polarización política afecta gravemente la participación de la Secretaría de Finanzas de Hidalgo en el trabajo formal del SNCF, en cuyo caso, la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través de las relaciones asociativas* no llega a instrumentarse por aparentes prejuicios de la alta representación estatal. Consecuentemente, en el caso hidalguense, el avance obligado por la coordinación netamente jerárquica es solventado mediante mecanismos informales de coordinación, en donde funcionarios de menor nivel logran estandarizar criterios en reuniones regionales que celebran dejando a un lado las diferencias de extracción política. Esto es, en éste último caso, las relaciones asociativas si se dan pero sólo para favorecer la continuidad del modelo de coordinación controlada e impuesta por el orden federal de gobierno.

Metas vs incidencias en la colaboración administrativa.

Lejos de procurar mayores facultades recaudatorias en IVA e ISR para la autoridad fiscal hidalguense, ésta muestra su acuerdo tácito por la distribución de acciones que establece el orden federal en el marco de la colaboración administrativa convenida. El volumen de trabajo para la autoridad hidalguense se reduce a menudo por las incidencias o características administrativas de ambos niveles (federal y estatal). En contraste, pese a que la autoridad fiscal estatal manifiesta que fueron los primeros en hacer una propuesta

²⁸ *Ibidem.*

para descentralizar la fiscalización del impuesto sobre depósitos en efectivo (IDE), actualmente no ha logrado hacerse de esta facultad, el argumento de la Dirección General de Recaudación se basa en que la federación se niega a perder un impuesto sobre el cual se planteo como meta inicial de recaudación dos mil millones pero que realmente llegó a veinte mil millones.

Para la Dirección General de Recaudación, las acciones diseñadas recientemente y delegadas por la federación se pueden agrupar en dos programas: 1) el programa de actualización del registro federal de contribuyentes (RFC), que pretendió ampliar la base gravable, fue operado mediante el barrido de calles para detectar irregularidades en tal registro, una primera etapa en 2007 incluyó los municipios de Pachuca y Mineral de la Reforma; una segunda etapa en 2008 fue aplicada en Tula, Tulancingo, Tizayuca y Cuauhtepac; y 2) el programa de cumplimiento de obligaciones se basó en que la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) del SAT acordara con la autoridad estatal una relación de contribuyentes para que ésta última conciliara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La Dirección General de Recaudación destaca que existían etapas planeadas para su ejecución subsecuente, las cuales ya no fueron operadas por cambios en la estructura administrativa de la SHCP²⁹.

A su vez, la Dirección General de Auditoría fiscaliza conceptos impositivos federales y estatales en proporción 50-50. La propuesta de programa operativo anual se cuantifica por la vía electrónica con la AGAFF, las metas 2008 fueron de 486 auditorías, de 503 revisiones en 2009, y de 579 arqueos en 2010³⁰. En virtud de la disponibilidad y productividad de los auditores, las metas han sido rebasadas en un 157.6% para 2008, en 149.7% para 2009, y en 145.6% para 2010³¹. La selección de contribuyentes a auditar se basa en un diagnóstico que se obtiene mediante el cruce de información con el nivel federal. De este modo, aunque se audita un porcentaje muy escaso de contribuyentes, se afirma como logro un 98% de efectividad en virtud de que sobre los auditados se ha diagnosticado previamente su grado de incumplimiento³².

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Información proporcionada por la unidad de enlace del servicio de administración tributaria, según solicitud con el número de expediente 0610100039911 del sistema INFOMEX gobierno federal, 31 de marzo del año 2011.

³¹ *Ibidem*.

³² Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

La evaluación divergente.

Como ligera variante de lo presentado en el apartado *las tendencias generales según la lógica subsidiaria* (inciso 3), la Dirección General de Auditoría asegura que se tienen reuniones de evaluación en su materia con la AGAFF del SAT³³. Por otro lado, la Dirección General de Recaudación tiende a desarrollar cierta evaluación interna y constante mediante sus reportes de avance en las metas señaladas para los CRAC. Sin embargo, las evaluaciones no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales, en el primer caso sólo se busca mejorar los mecanismos de auditoría y el segundo significa únicamente un control interno de las oficinas regionales.

Desempeño cuestionable con costo beneficio destacado.

Por relacionarse ampliamente con la perspectiva de este elemento, y en función de los registros existentes, a continuación se presentan datos estadísticos sobre la efectividad estatal en la operación de los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006. La tendencia de la Presencia Fiscal³⁴ Estatal (PFE), según la gráfica “*Presencia fiscal*” que se ubica en los anexos del capítulo I, señala una cobertura muy estable entre los años del periodo, con un ascenso inicial entre 2000 y 2002 y un descenso brusco entre los años 2003 y 2004, el promedio 2000-2006 es de 0.94, lo cual coloca a la entidad en el vigésimo primer lugar de importancia en la materia. La PFE ha sido ligeramente superior a la media nacional (MN). La Presencia Fiscal Federal (PFF) se mantuvo a la par de la estatal, sin embargo, en 2006 pasó a duplicar el valor de la última³⁵.

La tendencia del costo beneficio³⁶ estatal (CBE), según la gráfica “*Costo beneficio*” (anexos capítulo I), señala un rendimiento descendente 2000-2001 y ascendente hacia el 2006, el promedio 2000-2006 es de doce pesos 91/100 (\$ 12.91), lo cual coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia. El CBE ha sido superior a la MN a razón de 2 a 1. El costo beneficio

³³ *Ibidem*.

³⁴ La presencia fiscal corresponde al porcentaje del universo estatal de contribuyentes al cual se le realizaron revisiones durante un ejercicio fiscal.

³⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, unidad de coordinación con entidades federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 86.

³⁶ El costo beneficio es el monto recuperado por cada peso invertido en revisiones.

federal (CBF) inició por debajo del estatal en 2003-2004, para superarle en 2005-2006³⁷. La federación cobró mayores cifras más virtuales que el estado en el mismo periodo, la tendencia del último es muy estable, las cifras federales con respecto a las estatales pasaron de ser prácticamente las mismas en 2003 a 1.5 en 2006³⁸ (ver gráfica “*Cifras cobradas más virtuales*”, anexos capítulo I). En cuanto a los programas de recaudación 2005, según el cuadro “*Programas de recaudación 2005*” (anexos capítulo I), se muestra un ejercicio nulo del control de obligaciones, una eficiencia mínima en la verificación conjunta³⁹ y un ejercicio regular en materia de multas federales no fiscales; la evaluación general de la entidad la coloca en el vigésimo segundo lugar de importancia en estos programas⁴⁰.

Los rendimientos anteriores, de regulares a bajos, se justifican por la Dirección General de Recaudación debido a la austeridad del gasto operativo y porque las metas, como variables en las formulas de distribución del fondo de fiscalización, se proyectan limitadamente en virtud de que los estímulos correspondientes no son proporcionales. Esto es, la Dirección General de Recaudación está plenamente convencida de que al incremento de metas no corresponde precisamente una ganancia proporcional traducida en mayores rendimientos derivados del fondo de fiscalización. En tales circunstancias, para la dirección es de mayor interés incrementar la recaudación de conceptos estatales, pues estos son factores que “*pesan más*” dentro de las fórmulas de distribución del fondo de fiscalización. En orden de importancia, el concepto estatal de mayor recaudación es el IEPS por la venta de gasolinas, el segundo lugar lo ocupa el impuesto de nóminas (con recaudación del 110% en el sexenio estatal 2005-2011), y al tercer lugar ha caído el Impuesto de tenencia vehicular (que anteriormente ocupaba el primer lugar)⁴¹.

La preferencia en el cobro de conceptos impositivos estatales con respecto a los federales queda también de manifiesto en el balance que presenta la

³⁷ *Ibidem*, pp. 88.

³⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, unidad de coordinación con entidades federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2003 (pp. 105), 2004 (pp. 165), 2005 (108), 2006 (pp. 108), 2007 (pp. 89).

³⁹ La verificación conjunta son acciones para ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional.

⁴⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; *diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, 2007, pp. 94.

⁴¹ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación, 13 de octubre del 2010.

Procuraduría Fiscal. Hacia septiembre del 2010, la cartera de créditos de esa dependencia sumaba quinientos setenta y nueve millones setecientos diecinueve mil novecientos treinta pesos 06/100, de los cuales el 97.98% se referían a conceptos federales, y de este porcentaje el 97.53% correspondía a liquidaciones y el 2.46% a multas. Es de destacar el hecho de que el 9.79% de los créditos de carácter federal había prescrito para la fecha señalada, y que la Procuraduría Fiscal argumentaba falta de coordinación entre las dependencias involucradas: *la Dirección General de Auditoría, así como la Dirección General de Recaudación, que son las autoridades de donde emanan los créditos, no han realizado con nosotros ninguna conciliación a efecto de verificar el estado que guardan los créditos que envían para su cobro*⁴².

Como variante con respecto a los argumentos de la Dirección General de Recaudación y de la Procuraduría Fiscal, la Dirección General de Auditoría presenta un perfeccionado en el ejercicio de las auditorías de acuerdo a lo siguiente: a) cuentan con un sistema en la web de control de auditorías, en donde se sube el plan de auditoría y los documentos de avance de la misma, de tal modo que se previenen los actos de corrupción; b) comparten muchas bases de datos con el SAT, el IMSS y el INFONAVIT; y c) operan un sistema de capacitación a distancia⁴³. Lo anterior, sumado a la estrategia general que se describe al final del apartado *elemento de delimitación competencial*, probablemente sea la causa de la alta ponderación señalada en este título para el costo beneficio.

En resumen, la operación de regular a mala en los programas relativos a los convenios de colaboración administrativa durante el periodo 2000-2006, es muestra clara de que la autoridad fiscal de Hidalgo no está procurando asumir mayores facultades recaudatorias para reivindicar al federalismo subsidiario en función del *avance competencial de las sociedades más simples*. Derivado del desempeño de tres dependencias de la Secretaría de Finanzas que operan sin una estrategia común, dos de ellas limitan sus acciones por la austeridad del gasto operativo, además de preferir centrar sus acciones en el cobro de conceptos impositivos estatales. Destaca únicamente la estrategia de la Dirección General de Auditoría, la cual se presume que impacta en el costo beneficio como única variable destacada del desempeño recaudatorio coordinado.

⁴² Secretaría de Finanzas, procuraduría fiscal, *Op. Cit.*

⁴³ Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de auditoría, 29 de octubre del 2010.

Conclusión del Capítulo I.

De acuerdo a los elementos del federalismo subsidiario, los factores que afectan la participación preferente y formativa de la autoridad fiscal del Estado de Hidalgo en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes son:

1. Según la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*, y en paralelo a la verticalidad impuesta por la Ley de Coordinación Fiscal, la alta representación del Estado de Hidalgo en el SNCF se desempeña bajo criterios de división político-partidista, afectando de este modo la visión de *reforzar las funciones recaudatorias estatales a través del trabajo asociativo*.
2. Con base en la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*, la verticalidad impuesta por la Ley de Coordinación Fiscal se impone ante el acuerdo tácito de la autoridad fiscal del Estado. El desempeño estatal proyectado, según la planeación dirigida preponderantemente por la federación, tiende a moderar sus alcances por eventualidades y características de ambos niveles de gobierno.
3. Con respecto a la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*, las variantes de evaluación (concurrente e interna) que la autoridad fiscal estatal realiza no necesariamente pretenden aportar evidencia para orientar una mayor descentralización de funciones fiscales.
4. Sobre el *avance competencial de las sociedades más simples*, la austeridad del gasto operativo y el cobro predominante de conceptos impositivos estatales son las causas de que la operación en los programas relativos a la colaboración administrativa sea de regular a mala, reafirmando el desinterés por una mayor descentralización en la recaudación de los principales conceptos impositivos concurrentes.

La evaluación conjunta según la grada o escala correspondiente a este capítulo es de 2.75, lo cual coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (3.58). Sin embargo, cabe destacar que se han detectado algunos rasgos primarios que pudieran significar ventajas a favor del marco teórico ocupado por el presente artículo, las cuales se presentan

a continuación en el orden en el que han sido señalados los elementos del federalismo subsidiario:

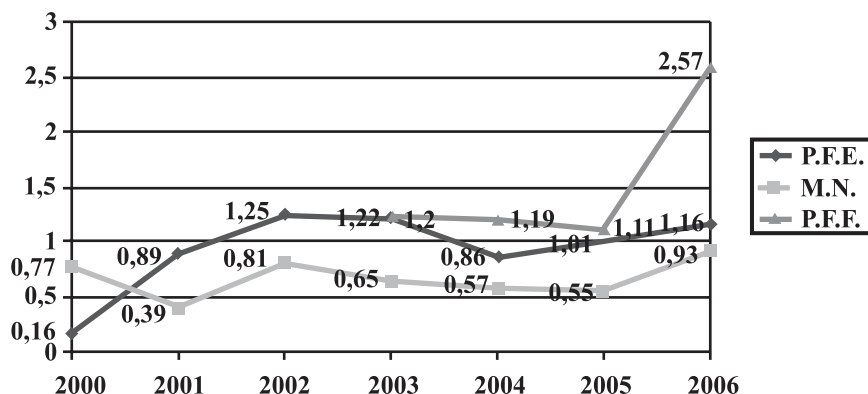
- A. Al margen del posicionamiento de la alta representación estatal en el SNCF, algunos funcionarios menores han logrado *asociaciones regionales* que celebran reuniones deliberativas para estandarizar criterios de la coordinación fiscal jerárquica, dejando a un lado las diferencias de extracción política. Es necesario que estas reuniones se orienten al ideal de reforzar la recaudación estatal de los conceptos coordinados, y que una vez alcanzado cierto grado de madurez en la deliberación correspondiente ésta se mude al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reivindicando su capacidad asociativa desde la visión subsidiaria.
- B. La *propuesta de descentralizar* la fiscalización del IDE hacia el orden estatal, aún sin resultados tangibles, representa un primer paso del interés estatal por reformar la centralización impuesta por los instrumentos jurídicos de la coordinación fiscal. Estas iniciativas pueden introducirse en la actividad descrita en el inciso anterior.
- C. Los mecanismos logrados de *evaluación*, tanto concurrente como interna, son avances que sólo requieren la debida orientación hacia la causa subsidiaria.
- D. La tendencia estadística del costo beneficio estatal (CBE), misma que coloca a la entidad en el sexto lugar de importancia en la materia durante el periodo 2000-2006, evidencia como fortaleza un desempeño estratégico basado en obtener doce pesos 91/100 (\$ 12.91) por cada unidad que se invierte en fiscalización (con poco se logra un buen rendimiento). Al ser ésta la lógica de la Dirección General de Auditoría, se hace necesario que esta *visión estratégica* se extienda a toda la Secretaría de Finanzas del Estado de Hidalgo.

En suma, la formación de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, incluyendo a sus altas jerarquías, debe realizarse sobre la base técnico-cultural del desempeño estratégico alcanzado en la Dirección General de Auditoría, a manera de expansión misionaria y de conocimientos reforzados con la visión subsidiaria de autonomía estratégica y operativa. En esa nueva cultura, resta cultivar los rasgos primarios encontrados: proyectar capacidades asociativas,

tanto informales como formales, para reforzar la recaudación estatal de los conceptos coordinados formalizados y para pugnar por la descentralización de otros conceptos factibles; ajustar progresivamente la evaluación a la lógica subsidiaria, y aplicarse a la mejora continua de los programas relativos a la colaboración administrativa que se vaya formalizando.

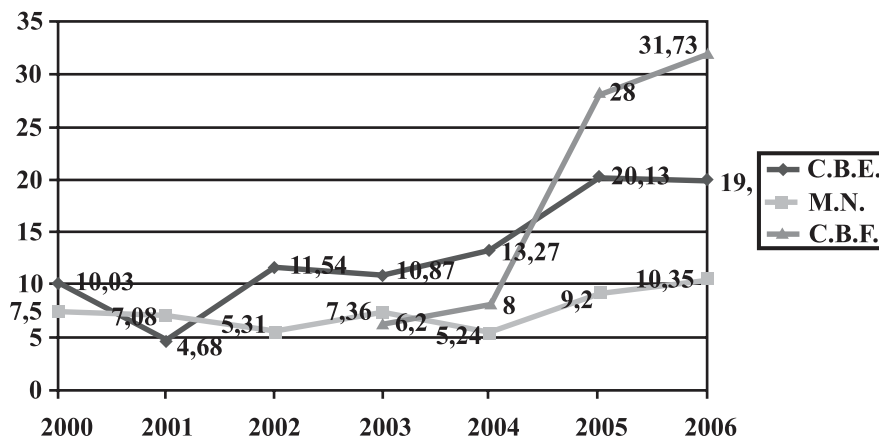
ANEXOS DEL CAPÍTULO I.

Presencia fiscal



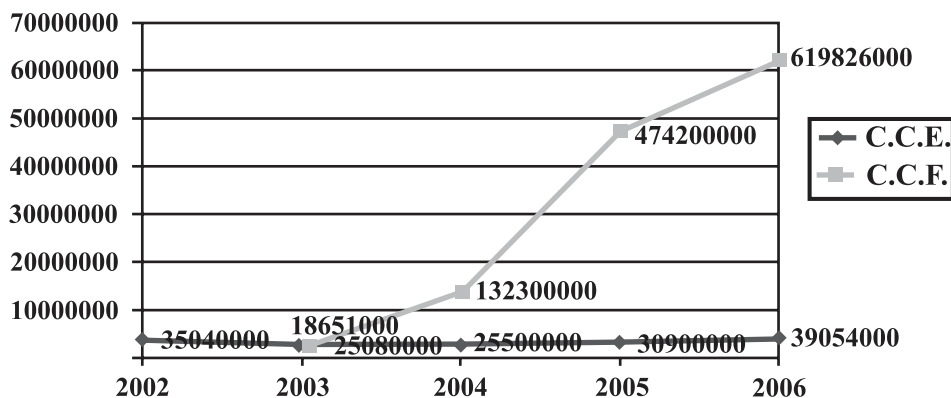
Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

Costo beneficio



Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

Cifras cobradas más virtuales



Gráfica construida por el autor con información de los diagnósticos integrales de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales de los años 2003 al 2007.

Programas de recaudación 2005.

Control de obligaciones	Verificación conjunta	Multas federales no fiscales	Evaluación total
40%	40%	20%	100%
0.0%	24.0%	7.0%	31.0%

Cuadro elaborado por el autor con información del diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales del año 2006.