



Un Código Fiscal Estatal Moderno, el Caso del Estado de Oaxaca

Gabriel Franco Zazueta

Con el recién aprobado Código Fiscal para el Estado de Oaxaca, se espera potenciar el aumento de la recaudación, ello a partir de éste instrumento jurídico moderno y equilibrado cuyo propósito es facilitar el cumplimiento de los deberes fiscales, mientras que por otro lado busca brindar mayor certeza respecto del límite que debe guardar la autoridad con respecto a los derechos de los contribuyentes. En este artículo se presenta un breve análisis de los aspectos más relevantes en torno al nuevo Código Fiscal del Estado de Oaxaca.



ENRIQUE ARNAUD VIÑAS

Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca

ANTECEDENTES

El pasado 1 de enero de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el Decreto por el que se aprueba por la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, el nuevo Código Fiscal para el Estado de Oaxaca¹.

Este Código es la materialización del esfuerzo que ha venido realizando el personal de las diferentes áreas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca por tener un instrumento legal moderno y eficiente.

¹ El INDETEC participó conjuntamente con las autoridades fiscales del gobierno del estado de Oaxaca en la formulación del instrumento legal que se aprobó para dotar a la entidad de un nuevo Código Fiscal para el estado de Oaxaca.

La medida es en sí misma encomiable desde el momento en que se propone contar con una herramienta que apoye una mayor autonomía e independencia financiera a través del incremento de los ingresos fiscales provenientes de fuentes de potestades tributarias locales que pueda hacer frente a las múltiples necesidades de su población; y por otro lado, es una medida sobresaliente desde el momento en que pretende ser un instrumento jurídico actual y de referencia, al recoger los últimos criterios esgrimidos por los tribunales del país, así como al realizar una inclusión novedosa en lo que se refiere a los derechos humanos en materia fiscal, el empleo de los medios electrónicos, etc.

Efectivamente, el nuevo Código Fiscal para el Estado de Oaxaca es un

instrumento de vanguardia el cual busca reforzar las facultades de la autoridad a través del apuntalamiento de las diferentes figuras jurídicas que integran este cuerpo normativo, a la vez que hace un fino balance en lo que refiere a las garantías y derechos humanos de los gobernados en materia fiscal.

El presente artículo aborda de manera enunciativa un esbozo de esta iniciativa del gobierno del estado de Oaxaca, a la vez que hace un análisis acerca de la importancia que guarda para el resto de las entidades federativas el contar con un fortalecido y eficiente Código Fiscal en materia local, que impulse el incremento en la recaudación de los ingresos fiscales propios de la entidad, lo que a su vez repercute de manera indirecta en un mayor coeficiente de participaciones en el Fondo General de Participaciones.

INTRODUCCIÓN. LAS FINANZAS PÚBLICAS LOCALES Y DE OAXACA

Las exigencias económicas y financieras que enfrentan hoy en día los gobiernos locales, hacen indispensable implementar estrategias tendientes a eficientar la obtención de recursos e incrementar la corresponsabilidad fiscal, a través de la ampliación o mejora de sus potestades tributarias, el control tributario y el perfeccionamiento de las disposiciones jurídicas que los norman.

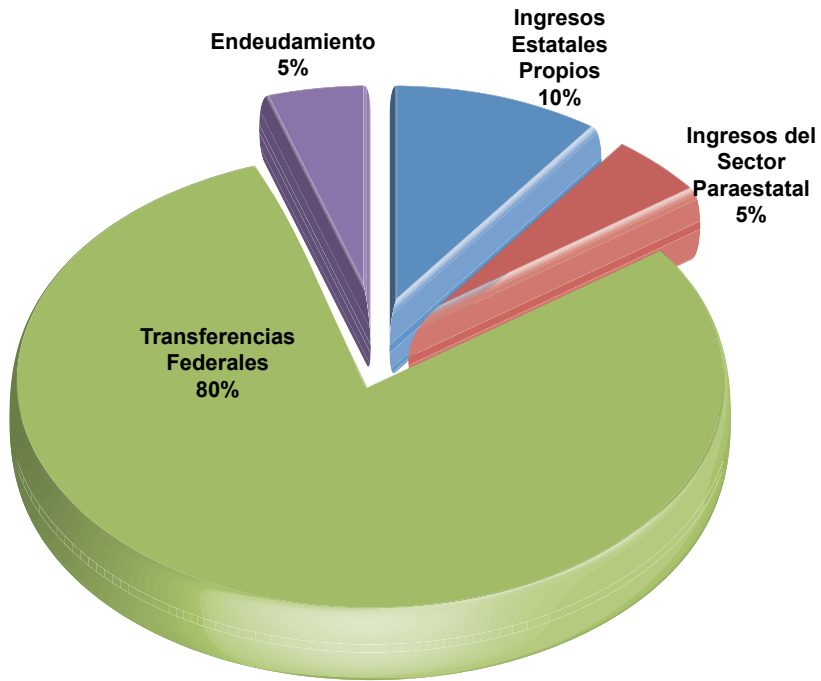
Los gobiernos de los estados cuentan con ingresos provenientes de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de fuentes propias, así como de participaciones federales, incentivos económicos por colaboración administrativa y otras transferencias federales para el financiamiento de sus responsabilidades y competencias, los cuales, siendo indispensables, han resultado insuficientes para atender las múltiples necesidades y demandas sociales que enfrentan las Entidades Federativas.

La conformación del federalismo fiscal mexicano, caracterizado por la distribución de competencias fiscales y los compromisos adquiridos por las Entidades Federativas derivados de su participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha propiciado por un lado, importantes beneficios para la armonización del sistema tributario mexicano y el fortalecimiento de las haciendas públicas de estados y municipios a través de las participaciones federales; pero por otro lado, también han significado una fuerte y riesgosa dependencia financiera de los ingresos transferidos por el orden federal a los gobiernos locales.

La siguiente gráfica muestra las fuentes de ingresos de las entidades federativas durante 2011, con sus respectivos porcentajes que éstos representan.

Gráfica No. 1

INGRESOS TOTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2011

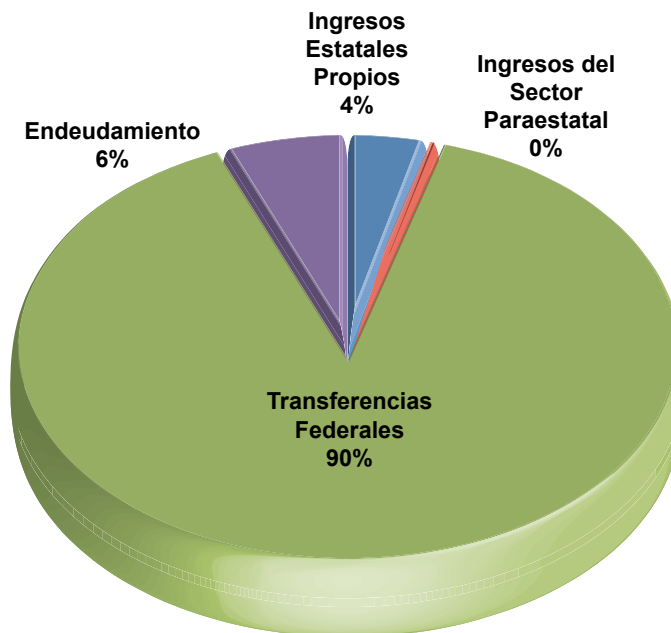


Fuente: INDETEC

De igual forma, la siguiente gráfica muestra las fuentes de ingresos del estado de Oaxaca durante 2011, con sus respectivos porcentajes que éstos representan.

Gráfica No. 2

INGRESOS TOTALES DEL ESTADO DE OAXACA 2011



Fuente: INDETEC

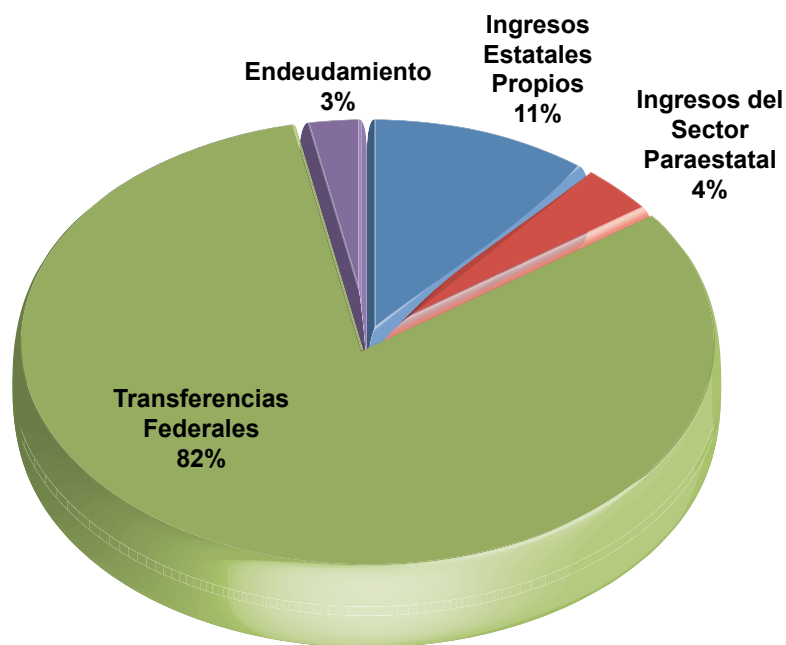
En este sentido, tanto las transferencias de recursos federales que reciben las entidades federativas como los ingresos propios que éstas generan, han resultado ser insuficientes para hacer frente a las demandas ciudadanas por más y mejores bienes y servicios públicos. Estas condiciones fiscales han propiciado, entre otras consecuencias, una insuficiente participación de los estados en la promoción de su propio desarrollo,

toda vez que no cuentan con los instrumentos adecuados para participar de una manera más decidida, eficaz e influyente en sus propias políticas de desarrollo.

Si bien ha habido esfuerzos importantes, la participación de los estados en la promoción de su propio desarrollo ha sido insuficiente, tal como lo muestra la siguiente gráfica con los ingresos estimados para 2013.

Gráfica No. 3

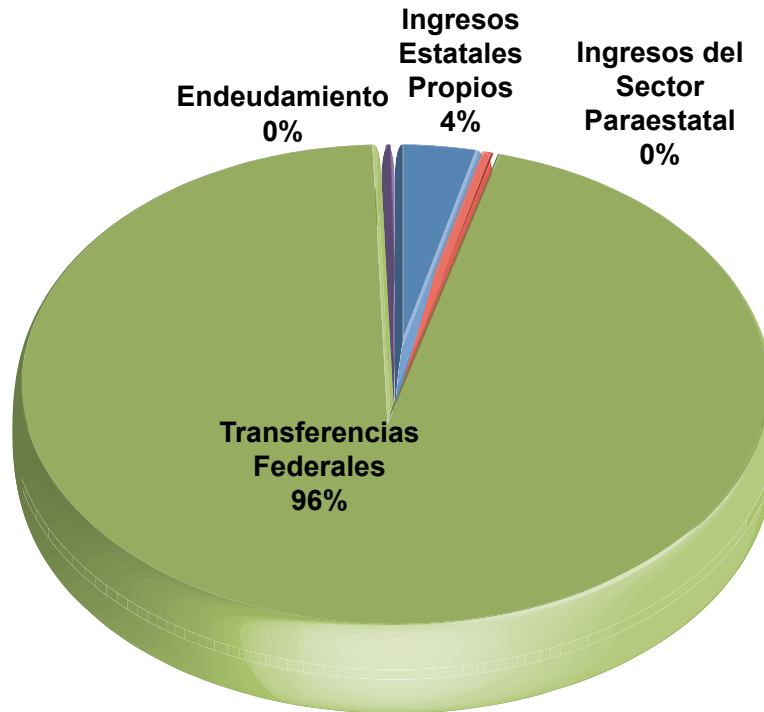
INGRESOS TOTALES ESTIMADOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2013



Fuente: INDETEC

De igual manera ocurre con el caso del estado de Oaxaca, donde la orientación de sus decisiones e implementación de estrategias para revertir esta tendencia se encuentran en ciernes

aún; sin embargo, como ocurre con todo cambio estructural, se requiere tiempo para la materialización de los objetivos que se propone. Esta situación se muestra en la gráfica siguiente:



Fuente: INDETEC

En este contexto, la actual composición del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal promueve el fortalecimiento financiero de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y municipios, a la vez que implica también desafíos importantes, ya que por un lado incrementa de manera importante los recursos que integran la base para las participaciones federales y por el otro, permite un mayor margen de maniobra al eliminar algunas restricciones en materia de contribuciones para el ejercicio de potestades tributarias locales.

En efecto, a partir del rediseño de los indicadores para la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas y los municipios, uno

de los criterios más importantes está relacionado con aspectos de eficiencia y competitividad del sistema tributario local, toda vez que se pretende estimular y premiar los esfuerzos locales para mejorar la eficiencia hacendaria local, situación que implica entre otras cosas, la modernización y adecuación del marco normativo tributario local.

LA REFORMA AL CÓDIGO FISCAL DE OAXACA.

Para lograr la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las tareas que comprende el ejercicio de la administración tributaria, sin lugar a dudas que es deseable el contar con un moderno y adecuado Código Fiscal en materia estatal.

“El Código Fiscal para el estado de Oaxaca fortalece las facultades y los procedimientos de la autoridad mientras fortalece la parte de los derechos humanos de los contribuyentes y se otorgan mayores facilidades y garantías a su favor”

Consecuentemente un aspecto medular que requiere fortalecerse en el ámbito de la hacienda pública de las entidades federativas, es el referido al marco normativo de la administración y el control tributario.

Para tales efectos, se requieren ajustes en lo concerniente a los procedimientos administrativos para la verificación del correcto cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como también se hace necesario ajustar los procedimientos tendientes a hacer efectivo el cobro de créditos fiscales, así como las normas que regulan la defensa de los mismos, cambios que en su conjunto conforman el aspecto adjetivo y procedimental del quehacer tributario, todo ello con miras a fortalecer los ingresos de la entidad en un marco que por un lado otorgue certeza y seguridad jurídica a los contribuyentes, y por otro responda a las necesidades actuales vinculadas a la evolución

tecnológica y a la simplificación administrativa.

En este orden de ideas, la adecuación de las nuevas normas debe permitir potenciar el aumento de la recaudación a partir de un marco normativo moderno, que recoja la orientación y evolución de la legislación fiscal y de la doctrina en su conjunto, para dotar, tanto a la sociedad como a los gobiernos de las diferentes entidades federativas, de un instrumento jurídico moderno y equilibrado que facilite el cumplimiento de los deberes fiscales, mientras que por otro lado brinde mayor certeza respecto del límite que debe guardar la autoridad con respecto a los derechos de los contribuyentes.

El recién aprobado Código Fiscal para el Estado de Oaxaca reúne entre sus postulados los principios generales conforme a los cuales se desenvuelven las relaciones entre los contribuyentes



y el estado, siempre respetando los criterios que han emitido los tribunales federales en materia fiscal y la evolución jurídica-doctrinaria en cuanto a los derechos y garantías de los ciudadanos.

Dicho Código es la materialización del esfuerzo que ha venido realizando el gobierno del estado de Oaxaca a través de sus diferentes áreas que integran la Secretaría de Finanzas, las cuales a partir de un servicio de consultoría con INDETEC trabajaron de manera conjunta en la elaboración de un proyecto de iniciativa que recogiera todos estos postulados y criterios más avanzados en la materia a que se hace mención. Para tales efectos, hubo que sostener largas y múltiples jornadas de trabajo en las instalaciones de la propia Secretaría, donde se redactara uno a uno la totalidad de los 288 artículos que integran este nuevo cuerpo normativo, previa escucha de las

áreas operativas respecto de los procedimientos que con motivo de sus labores les corresponde aplicar, para de esta manera recoger las necesidades, impresiones y debilidades advertidas de la norma anterior, para una mejor adecuación y regulación del marco que regula dichos procedimientos en la iniciativa que se planteaba.

En efecto, se sostuvieron reuniones con todas las Direcciones que integran la Secretaría de Finanzas, así como con todas las áreas que integran su personal operativo, donde todas las voces fueron escuchadas de manera tal que todos se sintieran representados en la citada iniciativa, al mismo tiempo que se recogían sus opiniones y necesidades específicas con motivo de sus labores, mientras INDETEC asesoraba en la parte técnica respecto de la procedencia y/o pertinencia de tal o cual sugerencia. Al final, el resultado fue una iniciativa de Código Fiscal que

por un lado fortalece las facultades y los procedimientos de la autoridad mientras que por otro lado se fortalece la parte de los derechos humanos de los contribuyentes y se otorgan mayores facilidades y garantías a su favor, razón por la cual, el H. Congreso del Estado de Oaxaca tuvo a bien aprobar la citada iniciativa consistente en el nuevo Código Fiscal para el Estado de Oaxaca, el cual entró en vigor a partir del 01 de enero de 2013.

El personal de INDETEC incluso participó conjuntamente con personal de la Secretaría de Finanzas en sendas reuniones con integrantes de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado para exponer desde una perspectiva técnico-jurídica las bondades y beneficios del nuevo Código, tanto para la autoridad, como para los particulares.

CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL NUEVO CÓDIGO EN OAXACA

Dentro de las principales directrices que orientaron el diseño del Código Fiscal para el Estado de Oaxaca se señalan las siguientes:

A.- La incorporación de los criterios que han emitido los tribunales en materia fiscal

Recogiendo los criterios de los tribunales federales se proponen diversos cambios que atienden las interpretaciones de dicha instancia juris-

dicional, entre los que se encuentran los siguientes: solo excepcionalmente se podrá fiscalizar al mismo contribuyente por la misma contribución y periodo; igualmente, se establece que en los procedimientos de revisión fiscal los contribuyentes siempre tengan la posibilidad de audiencia antes de que la autoridad emita la liquidación correspondiente.

B.- La salvaguarda de los derechos de los contribuyentes, privilegiando la protección irrestricta de sus garantías y derechos humanos

En materia de procedimientos de fiscalización se propone un marco regulatorio que permita a la autoridad comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de manera más eficiente salvaguardando en todo momento la garantía de seguridad jurídica de los contribuyentes, toda vez que en todos los casos se le otorga la oportunidad de presentar pruebas que desvirtúen los hechos descubiertos por los auditores. Con el mismo propósito y en beneficio del contribuyente y de la autoridad, se precisa el esquema regulatorio de la actualización de contribuciones y aprovechamientos. Igualmente, se establece un sistema de devolución de contribuciones y de pago en parcialidades más sencillo y con una regulación más detallada, precisando aspectos como sus causas de procedencia y el plazo para la autorización de las devoluciones que procedan.

“El Código incluye innovaciones adjetivas o de procedimiento, y armoniza de forma adecuada los derechos del contribuyente con las atribuciones de la autoridad”

C.- Incorporación de aspectos tecnológicos en beneficios cumplimiento de las obligaciones fiscales y del desarrollo de las funciones de la administración tributaria

Se propone que la Secretaría de Finanzas esté autorizada para reglamentar el uso de los medios electrónicos como vía para presentar promociones y avisos, así como para que la autoridad publicite las convocatorias de remate a través de páginas electrónicas.

D.- Medidas para eficientar la administración tributaria

A fin de hacer más eficiente la administración tributaria se proponen diversas innovaciones, entre otras: Incorporar la compensación de oficio lo cual permite a la autoridad recuperar créditos fiscales incluso de créditos que se hayan solicitado en devolución; ampliar el catálogo de sujetos que se

consideran responsables solidarios de créditos fiscales, como es el caso de los asociados en la asociación en participación, situación que permite una mayor posibilidad de cobrar los adeudos tributarios, fortaleciendo con ello las funciones de fiscalización y de recaudación del gobierno del estado.

En este orden de ideas, el citado Código se presenta como una propuesta de avanzada que incluye innovaciones adjetivas o de procedimiento, y armoniza de forma adecuada los derechos del contribuyente con las atribuciones de la autoridad. En este sentido, se prevén de forma ordenada y enunciativa en un capítulo específico, los derechos de los contribuyentes, los responsables solidarios y los terceros con ellos relacionados; pero no se limita sólo a enunciarlos, sino que se prevé además la posibilidad de hacerlos efectivos a través no sólo de provisiones privativas o distintivas de su status de contribuyente, sino que



cada uno de estos derechos se ve reflejado en normas que los tutelan, ya sea restringiendo las facultades de la autoridad o previendo de forma exacta cuáles serán los procedimientos aplicables para que la autoridad, en riguroso cumplimiento a las disposiciones constitucionales, realice en su caso afectación alguna a su interés jurídico.

De esta manera, se plantea el derecho del particular para corregir su situación fiscal en cualquier momento, incluso cuando las autoridades le ejerzan facultades de comprobación; el derecho del particular de presentar en cualquier momento declaraciones complementarias, sin que le sean restringidos los derechos que de ellas emanan.

Otro aspecto muy importante contenido en este instrumento jurídico, es

la inclusión novedosa de la facultad que otorga al gobierno del estado de Oaxaca para coordinarse en materia de colaboración administrativa, específicamente para que pueda asistir a otras entidades, para realizar el cobro de contribuciones locales generadas en otros estados de la República; de esta forma, se sientan las bases para que los contribuyentes que se cambien de una entidad federativa a otra, no puedan evadir, con el solo cambio de domicilio, el cumplimiento de las obligaciones que hubiesen generado y que hayan quedado pendientes de pago. Esta colaboración administrativa, se sustenta básicamente en su realización de forma asistida y bilateral, de tal suerte que en las legislaciones de todos los estados será necesario que se contemple la regulación de dichas atribuciones, quedando condicionada a que dichas legislaciones la autoricen en términos similares.

APORTES DEL NUEVO CÓDIGO FISCAL.

A nivel de síntesis se puede enunciar que, entre los principales aportes del Nuevo Código Fiscal del Estado se encuentran los siguientes:

- Se hace una adecuación expresa para establecer que el citado Código Fiscal será aplicable a todos los actos administrativos en materia fiscal, excluyendo así a los requisitos que señala la Ley de Justicia Administrativa respecto de todos los demás actos administrativos en general.
- Se prevé la naturaleza jurídica de los accesorios de las contribuciones;
- Se establece cuáles actividades se consideran como empresariales;
- Se precisa el concepto de enajenación de bienes;
- Se determina quiénes son residentes en el estado para efectos fiscales estatales así como lo referente al domicilio fiscal, para efectos de determinar quiénes serán contribuyentes de contribuciones o aprovechamientos estatales;
- Se define a la asociación en participación, contrato muy utilizado en la actualidad para fines económicos pero poco regulado en la materia fiscal, por tal razón se propone incorporar en este código su definición y la precisión de quién tendrá la representación del mismo y por tanto quién deberá cumplir las obligaciones fiscales;

- Se propone que solo excepcionalmente se pueda fiscalizar al mismo contribuyente por la misma contribución y periodo;
- Se propone que en los procedimientos de revisión fiscal los contribuyentes siempre tengan la posibilidad de audiencia antes de la emisión de la liquidación correspondiente;

En este orden de ideas, debemos advertir que en el nuevo Código Fiscal para el Estado de Oaxaca se incorporan disposiciones innovadoras y de avanzada que cambian el derecho positivo actual para ser sustituido por otro más moderno, innovador y actualizado, que resuelva la necesidad de regular las relaciones actuales entre las autoridades y los particulares, buscando que las relaciones tributarias no continúen sosteniéndose sobre criterios fincados en épocas en que las relaciones referidas se sustentaban en actitudes encontradas o criterios subjetivos.

Luego entonces, este cuerpo normativo busca promover, respetar, proteger, y garantizar el libre ejercicio de los derechos de los particulares, procurando regular las relaciones tributarias en un contexto de necesidades vigentes.

Finalmente, es de destacar que el Nuevo Código Fiscal para el Estado de Oaxaca contiene una estructura más sencilla y de fácil manejo para su aplicación e interpretación; desarrollado

su contenido en 288 artículos, 8 transitorios, distribuidos en 5 Libros conformados a su vez en Títulos, y éstos en Capítulos, y éstos en Secciones.

CONCLUSIONES

Dentro de los múltiples beneficios tanto directos como indirectos que representa para la entidad la implementación de un Código moderno, actualizado y eficiente como el que se plantea, podemos listar algunas conclusiones tanto de orden cualitativo como cuantitativo, como las siguientes:

- a) La simplificación administrativa de los procedimientos en beneficio de los contribuyentes, lo cual contribuye de manera indirecta a un mayor cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- b) Un mejor aprovechamiento de la tecnología en beneficio de autoridades y gobernados, toda vez que al implementar el uso de los medios electrónicos, tanto comunidades aisladas de la entidad como cualquier otro contribuyente, puede a través de un medio electrónico dar cumplimiento a sus obligaciones; de igual manera, la autoridad podrá a través de medios electrónicos convocar a remate y en algunos casos notificar a los contribuyentes, coadyuvando a un mejor desempeño de ambas partes.
- c) La certeza en la actuación de las autoridades dentro del ejercicio de sus facultades, al estar expresamente normados los límites que éstas deben guardar con respecto de los derechos humanos de los contribuyentes; de igual forma los contribuyentes podrán conocer de manera directa y expresa los derechos con que cuentan a la hora de ubicarse en alguno de los supuestos que marca la ley.
- d) La eficiencia de la autoridad en el desempeño de sus funciones a partir del acortamiento de plazos en algunos procedimientos administrativos, v.gr. el procedimiento de solicitud de devolución a favor del contribuyente.
- e) El incremento de los ingresos fiscales derivado de la implementación de un moderno y eficiente Código Fiscal Local puede representar beneficios indirectos para las entidades federativas, tales como el hecho de obtener un mayor coeficiente de participaciones en el Fondo General de Participaciones, que dicho sea de paso, es el fondo más importante en el sistema de participaciones federales, ya que en éste se considera como variables dentro de la mecánica de distribución, el incremento de los impuestos y derechos estatales incluyendo predial y agua, y la participación que de éstos representa respecto del total nacional, ambos conceptos ponderados por población.

En otras palabras, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Coordinación

“La implementación y/o fortalecimiento de una ley adjetiva como lo es el Código Fiscal, incide de manera directa e inequívoca en el incremento de su recaudación en impuestos y derechos estatales y mayor coeficiente de participaciones”

Fiscal, la fórmula general de participaciones se compone de una parte constante y otra variable. La constante consiste en las cantidades que recibieron las entidades federativas durante 2007 en términos absolutos; la parte variable, un 60% se compone del incremento en el PIB; un 30% se compone del incremento en impuestos y derechos estatales, incluyendo predial y agua; y por último un 10% se compone de la representación porcentual de la recaudación del total nacional de impuestos y derechos estatales, incluyendo predial y agua; en todos los casos ponderado por población.

Como se puede advertir, el segundo caso consiste en el incremento y el tercero consiste en el tamaño de la recaudación, los cuales a su vez representan en conjunto el 40% de la parte variable de la fórmula general de participaciones; por tales consideraciones podemos advertir que un movimiento estratégico de parte de las entidades federativas, como sería la implementación y/o fortalecimiento de una ley adjetiva como lo es el Código Fiscal respectivo en su entidad, incide de manera directa e inequívoca en el in-

cremento de su recaudación en impuestos y derechos estatales, lo cual a su vez incide en la representación porcentual de la recaudación total nacional, lo que en definitiva determina un mayor coeficiente de participaciones en el Fondo General de Participaciones, además de la recaudación local por sí misma y la mayor presencia fiscal y gobernabilidad que ello implica.

En resumen, podemos afirmar que un movimiento estratégico como el que se plantea, representa múltiples y diferentes beneficios directos e indirectos para la entidad federativa, traducidos en mayores ingresos fiscales y mayores participaciones del Fondo General de Participaciones. INDETEC está en la mayor disposición de coadyuvar con las entidades federativas que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para juntos lograr un mayor desarrollo jurídico de su Hacienda Pública local a través de este tipo de consultorías.

Gabriel Franco Zazueta es Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, ha sido abogado consultor y litigante en materia Fiscal, Civil, Mercantil y Administrativa, actualmente colabora como consultor investigador en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).