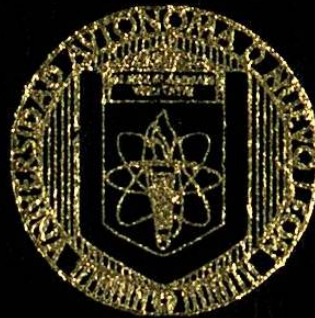


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

**FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION**

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



"LA ESTIMULANTE RECAUDACION EN MEXICO"

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA**

PRESENTA:

C.P. Y A. YOLANDA LOPEZ BERTUCHE

ASESOR: M.I. LUIS JAVIER SANCHEZ GARCIA

CD. UNIVERSITARIA

OCTUBRE 2001

TM

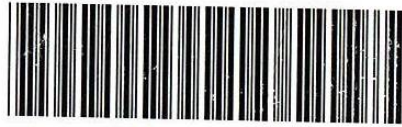
Z7164

.C8-

FCPYA

2001

L6

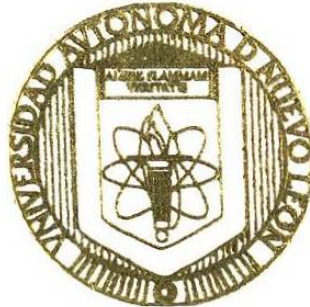


1020146305

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA
Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



"LA ESTIMULANTE RECAUDACION EN MEXICO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN CONTADURIA PUBLICA

PRESENTA:

C.P. Y A. YOLANDA LOPEZ ZERTUCHE

ASESOR: M.I. LUIS JAVIER SANCHEZ GARCIA

CD. UNIVERSITARIA

OCTUBRE 2001



LA ESTIMULANTE RECAUDACIÓN EN MÉXICO

Mensaje al lector:

“Más países se conquistan con los libros que con las armas y el terror. Nunca dejes de estudiar ni le obstaculices el deseo de estudiar a nadie”.

AGRADECIMIENTOS:

A Dios, por haberme permitido la vida y la salud para llegar a éste momento a pesar de haber vencido grandes dificultades, porque para Dios no hay nada imposible.

A mis padres: Carmela Zertuche viuda de López y Sr. Martín López García^(†) porque después de Dios, ellos me dieron la vida.

A mi esposo C.P. y A. Samuel García Landa, por permitirme el derecho de estudiar.

A mis hijos: Yolanda C., Lizeth y Samuel Jr., por haberme dado del tiempo que les correspondía para que yo realizara mis estudios.

A todos y cada uno de mis hermanos que son nueve, por no haber dudado nunca en darme su apoyo en todos los sentidos, para llegar a este momento.

A los maestros, en especial al Presidente, Secretario y Vocal de esta tesis, por compartir al máximo sus conocimientos

Al Ing. José Ángel Ovalle González, por apoyar incondicionalmente a la buena marcha de mis estudios.

A mis compañeros de clase, en especial al C.P. Sergio Eduardo Monjaraz Guerrero, por apoyar también de manera incondicional el desarrollo de mis estudios.

INDICE

| <u>TEMA</u> | <u>PAGINA</u> |
|---|----------------------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| 1) ANTECEDENTES GENERALES DEL PROBLEMA | I |
| 2) DECLARACIÓN DEL PROBLEMA | II |
| 3) OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACION | II |
| 4) LIMITACIONES Y/O DELIMITACIONES | III |
| 5) HIPÓTESIS | III |
| 6) PROPÓSITO, IMPORTANCIA, JUSTIFICACIÓN Y APORTACIÓN QUE OFRECERÁ A LA SOCIEDAD | IV |
| 7) TÉCNICAS | V |
| 8) TIPO DE INVESTIGACIÓN | V |
| 9) POBLACIÓN | V |
| 10) MUESTRA | V |
| 11) ELABORACIÓN | VI |
| 12) RECOLECCION DE DATOS | VI |
| | |
| I.- MARCO TEORICO | 1 |
| 1.- LA RECAUDACION DE IMPUESTOS FEDERALES EN MEXICO. | 1 |
| 1.1.- Antecedentes históricos. | 1 |
| 1.2.- Estructura actual. | 8 |
| 1.2.1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Subsecretaría de Ingresos. | 8 |
| 1.2.2.- Servicio de Administración Tributaria. | 10 |
| 1.2.2.1.- Misión del SAT: "Recaudar con calidad y eficiencia las contribuciones necesarias para financiar el gasto público, garantizando la correcta y equitativa aplicación de la legislación fiscal y <u>propiciando su cumplimiento voluntario y oportuno</u> ". | 13 |
| 2.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA | 14 |
| 3.- OBLIGACION CONTRIBUTIVA O TRIBUTARIA. | 15 |
| 3.1.- Fundamentación constitucional. | 15 |
| 3.2.- Fundamentación en leyes reglamentarias de los artículos constitucionales. | 16 |
| 3.3.- Disposiciones fiscales supletorias. | 20 |
| 3.4.- Principios Teóricos: | 21 |
| 3.4.1.-Principios de Adam Smith. | 21 |
| 3.4.2.-Principios de Harold Sommers. | 23 |
| 3.4.3.- Principios de Adolf Wagner. | 24 |
| 3.5.- Teorías que justifican la existencia de contribuciones: | 26 |
| 3.5.1.-Justificación Histórica. | 26 |
| 3.5.2.-Justificación Económica. | 27 |
| 3.5.3.-Justificación Doctrinaria. | 27 |
| 3.5.4.-Justificación Legal. | 28 |
| 4.- CUANDO LOS ESTIMULOS FISCALES AUMENTAN LA RECAUDACION. | 29 |

| <u>TEMA</u> | <u>PAGINA</u> |
|---|---------------|
| 4.1.- Estímulos en general. | 29 |
| 4.1.1.-Reflejos condicionados (estudios rusos). | 30 |
| 4.1.2.-Reflejos incondicionados (estudios rusos.) | 31 |
| 4.2.- Estímulos fiscales. | 33 |
| 4.2.1.-Fundamentación constitucional (de 1824 a 1917). | 34 |
| 4.2.2.-Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 | 35 |
| 4.2.3.-Ley de Ingresos de la Federación. | 36 |
| 4.2.4- Ley del Impuesto Sobre la Renta. | 37 |
| 4.2.5.-Código Fiscal de la Federación. | 39 |
| 4.2.6.-Ejemplos de estímulos fiscales. | 40 |
| 4.2.6.1.- Estímulo Fiscal para la Investigación y Desarrollo de Tecnología | 41 |
| 4.2.6.1.1.- Descripción. | 41 |
| 4.2.6.1.2.- Características. | 44 |
| 4.2.6.2.- Bases Generales para el otorgamiento de subsidios, disminuciones o condonaciones | 53 |
| 4.2.6.2.1.- Descripción. | 53 |
| 4.2.6.2.2.- Características. | 55 |
| 4.2.6.3.- Decreto número 228 "Fomento Económico" | 60 |
| 4.2.6.3.1.- Descripción. | 61 |
| 4.2.6.3.2.- Características. | 62 |
| 4.2.6.4.- Decreto número 233 "Fomento a la Vivienda y a la Descentralización" | 63 |
| 4.2.6.4.1.- Descripción. | 63 |
| 4.2.6.4.2.- Características. | 66 |
| 5.- CUANDO LOS ESTIMULOS FISCALES <u>PUEDEN CREAR EL HABITO DE NO CONTRIBUIR EN FORMA VOLUNTARIA Y OPORTUNA (ESTAR EN CONTRA DE LA MISION DEL SAT).</u> | 67 |
| 5.1- Decreto de Apoyo a los Deudores del Fisco Federal (PROAFI I) | 67 |
| 5.1.1.-Concepto. | 67 |
| 5.1.2.-Características. | 68 |
| 5.1.3.- Vigencia. | 69 |
| 5.2.- Decreto de Apoyo Adicional a los Deudores del Fisco Federal (PROAFI II). | 69 |
| 5.2.1.-Concepto. | 70 |
| 5.2.2.-Características. | 71 |
| 5.2.3.- Vigencia. | 72 |
| 6.- COMPARACION DE ESTIMULOS, EXENCIONES FISCALES Y PAGOS ANTICIPADOS DE IMPUESTOS. | 72 |
| A) ESTIMULOS FISCALES | 72 |
| 6.1.- Concepto. | 72 |
| 6.2.- Marco Legal. | 72 |
| 6.3.- Clasificación. | 73 |
| 6.4.- Ejemplos | 73 |

| <u>TEMA</u> | <u>PAGINA</u> |
|---|---------------|
| B) EXENCIONES FISCALES | 74 |
| 6.1.- Concepto. | 74 |
| 6.2.- Marco Legal. | 76 |
| 6.3.- Clasificación. | 77 |
| 6.4.- Inconstitucionalidad de las exenciones | 78 |
| 6.5.- Ejemplos | 78 |
| C) PAGOS ANTICIPADOS DE IMPUESTOS | 80 |
| 6.1.- Concepto. | 80 |
| 6.2.- Marco Legal. | 80 |
| 6.3.- Clasificación. | 81 |
| 6.4.- Ejemplos | 81 |
| 7.- HIPÓTESIS | 82 |
| 8.- PROPUESTA. | 93 |
| "Creación de estímulos fiscales para los contribuyentes cumplidos y no solo para los que deben al fisco federal". | |
| 8.1.- Modelo aplicable. | 93 |
| 8.2- Entorno económico. | 102 |
| 8.3.- Variables dependientes. | 102 |
| 8.4.- Variables independientes. | 103 |
| II.- MARCO METODOLOGICO | 104 |
| 1.- VALIDACIÓN O INVALIDACIÓN. | 104 |
| III.- CONCLUSIONES (Análisis de resultados) | 109 |
| IV.- DEFINICIÓN DE TERMINOS | 122 |
| V.- BIBLIOGRAFIA | 123 |

INDICE DE GRAFICAS Y FIGURAS

PAGINA

| | |
|---|----|
| EJERCICIO 1996 (Ingresos tributarios presupuestados y reales) | 86 |
| DIFERENCIA ENTRE LO PRESUPUESTADO Y LO REAL EN 1996 | 86 |
| EJERCICIO 1996 (Impuestos recaudados) | 87 |
| PRIMER TRIMESTRE 1996 (Impuestos recaudados) | 87 |
| SEGUNDO TRIMESTRE 1996 (Impuestos recaudados) | 88 |
| TERCER TRIMESTRE 1996 (Impuestos recaudados) | 88 |
| CUARTO TRIMESTRE 1996 (Impuestos recaudados) | 88 |
| EJERCICIO 1997 (Ingresos tributarios presupuestados y reales) | 89 |
| DIFERENCIA ENTRE LO PRESUPUESTADO Y LO REAL EN 1997 | 90 |
| EJERCICIO 1997 (Impuestos recaudados) | 90 |
| PRIMER TRIMESTRE 1997 (Impuestos recaudados) | 91 |
| SEGUNDO TRIMESTRE 1997 (Impuestos recaudados) | 91 |
| TERCER TRIMESTRE 1997 (Impuestos recaudados) | 91 |
| CUARTO TRIMESTRE 1997 (Impuestos recaudados) | 92 |
| PRIMER TRIMESTRE 2001 (Impuestos recaudados) | 92 |

REFERENTE A LAS RESPUESTAS A LA ENCUESTA:

| | |
|-----------|-----|
| Figura 1 | 109 |
| Figura 2 | 109 |
| Figura 3 | 109 |
| Figura 4 | 110 |
| Figura 5 | 110 |
| Figura 6 | 110 |
| Figura 7 | 110 |
| Figura 8 | 111 |
| Figura 9 | 111 |
| Figura 10 | 111 |
| Figura 11 | 111 |
| Figura 12 | 112 |
| Figura 13 | 112 |
| Figura 14 | 112 |
| Figura 15 | 113 |
| Figura 16 | 113 |
| Figura 17 | 113 |
| Figura 18 | 113 |
| Figura 19 | 114 |
| Figura 20 | 114 |

INTRODUCCIÓN

Esta parte del proyecto de investigación tiene como propósito dar a conocer al lector un panorama general de la misma, desde las causas que motivaron realizarla, el problema real que aborda, el objetivo logrado, la hipótesis que fue validada, así como el alcance, las técnicas utilizadas, la muestra de la población a la que se aplicó la encuesta como trabajo de campo, etc.; tratando con ello de brindar una visión global de esta tesis.

1) ANTECEDENTES GENERALES DEL PROBLEMA.

A lo largo de mi vida profesional he visto con satisfacción como muchos contribuyentes se han beneficiado en forma directa con los programas que estimulan la recaudación en México, como el Decreto de Apoyo a Deudores del Fisco Federal (PROAFI) en sus versiones I y II; sin embargo, también he apreciado además de los "pros", los "contras" de dichos programas, los cuales consisten en la falta de generalidad de los mismos, ya que solo apoyan a los deudores, pero se olvidan de los contribuyentes cumplidos, y nunca hay un aliciente para éstos últimos, a pesar de ser "tan estimulante" la recaudación en México.

Los mexicanos estamos obligados a contribuir para el gasto público, por así disponerlo el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, lo que llama mi atención es la frase "PROPORCIONAL Y EQUITATIVA QUE DISPONGAN LAS LEYES", que aparece en dicha fracción, la cual transcribo a continuación:

".....IV.- 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".

De la fracción transcrita anteriormente, lo que considero una laguna legal, es la interpretación que se hace de la misma, pues si el Código Fiscal de la Federación y los códigos fiscales de cada estado facultan al ejecutivo para otorgar condonaciones o estímulos que inciden en el sentido de dicha fracción IV, en el caso de la Federación del artículo 31 y en el caso de Nuevo León del artículo 34, no aprecio de manera objetiva que esté mal, sino que esas condonaciones o beneficios deben ser proporcionales y equitativos, de conformidad con la mencionada carta magna.

Múltiples son los casos en que las leyes han permitido y permiten "aplaudir" a los contribuyentes incumplidos; pero, olvidan a los que religiosamente cumplen con el mandato constitucional, al pagar impuestos a tiempo, ya que si dejamos de pagar algunos impuestos pudiéndolo hacer e invertimos el dinero en alguna opción redituable y, posteriormente, cuando haya decretos que condonen o eximan el pago de recargos, multas y otros accesorios efectuar el pago pudiéramos, entonces, ganar algo de dinero.

Sin embargo, para el problema específico que trata esta investigación los doctrinarios del derecho argumentan que al otorgarse a "todos" los deudores se cumple con el principio de generalidad y de legalidad, ya que no se otorgan a título particular, pero, entonces acaso ¿no se "premia" el incumplimiento?

2) DECLARACIÓN DEL PROBLEMA.

Parece ser que en nuestro país tenemos situaciones que de suceder serían contrarias al Derecho y amoral para los contribuyentes cumplidos.

El peligro al que me refiero es que se institucionalice en forma definitiva una fuente del Derecho: LA COSTUMBRE, y no por que no se haya institucionalizado ya, sino porque en el caso al que me refiero mas adelante considero que "nunca" se debería institucionalizar y legalizar.

El problema que presento en esta investigación es que la costumbre de incumplir con el pago de impuestos en nuestro país es cada día mayor derivado de que recientemente se ha apoyado mas a los deudores fiscales que a los contribuyentes cumplidos, propiciando así que se fomente el incumplimiento y disminuya la recaudación fiscal, y repasando lo escrito en párrafos anteriores, el peligro es que esa costumbre se haga ley, y no visualizo una "ley de los incumplidos", sino que indirectamente por medio de figuras legales (Decretos) como el Programa de Apoyo a Deudores del Fisco Federal (PROAFI) en sus versiones I y II en años pasados, se fomenta sin querer el incumplimiento en el pago de los impuestos, es decir, *ad usum* se "legaliza indirectamente".

3) OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

Uno de los objetivos que se han pretendido siempre con esos decretos o leyes para apoyar a los contribuyentes que, por diversos factores han incumplido con el pago de impuestos ha sido siempre aumentar la recaudación con dichos contribuyentes y disminuir la cartera vencida del Estado "estimulando" a los mismos para que, de manera voluntaria acudan a liquidar sus adeudos fiscales pendientes.

Pero el objetivo principal obtenido al concluir la presente investigación fue validar mi hipótesis, es decir, demostrar que la recaudación aumenta más cuando se incentiva a los contribuyentes cumplidos a pagar los impuestos, que cuando se incentiva a los contribuyentes incumplidos a pagar impuestos al Estado, de donde se aprecia que el mismo no es utópico en forma alguna.

Derivado de lo anterior, mi objetivo a lograr esta mas apegado con la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, ya que realza los principios de proporcionalidad y equidad establecidos en el multicitado precepto legal, ya que la proporcionalidad y equidad deben ser términos aplicados de manera más general que en la actualidad.

Las preguntas que considero necesarias para plantear correctamente el problema descrito anteriormente, el cual es el objeto de estudio, y así minimizar la distorsión, son las siguientes:

- a) ¿cuántos programas de apoyo a deudores fiscales hay vigentes, y cuantos ha habido en la última década en el ámbito federal?
- b) ¿cuántos programas de apoyo a contribuyentes cumplidos hay vigentes, y cuantos ha habido en la última década a nivel federal?
- c) ¿cuántos ingresos ha obtenido la Federación por pago de impuestos cuando han existido los programas mencionados en las dos preguntas anteriores?
- d) ¿cuántos programas similares a los anteriores se pueden citar en el caso de Nuevo León?
- e) ¿Cuánto se ha recaudado en Nuevo León por los programas anteriores, en caso de haberlos?
- f) ¿los estímulos que se otorgan deben ser siempre descuentos o condonaciones?
- g) ¿los estímulos constantes crean hábitos?
- h) ¿se puede crear el hábito de no contribuir a tiempo sino hasta que haya programas que otorguen estímulos para pagar?
- i) ¿los hábitos nacen de la costumbre?
- j) ¿la costumbre se hace ley?

4) LIMITACIONES Y/O DELIMITACIONES.

La presente investigación abarca principalmente el campo federal, que es donde se han dado y se fomentan mas directamente y en mayor cuantía a los contribuyentes incumplidos, y es además el lado que a nivel mundial, se aprecia primeramente, que los estatales o municipales, por lo que no tratará ampliamente de los aspectos locales, abordándolos la menor cantidad de ocasiones.

5) HIPÓTESIS.

La explicación tentativa o hipótesis que fue validada en la presente investigación es la siguiente:

"un estímulo fiscal que beneficie a la gente que paga sus impuestos a tiempo provocará que más contribuyentes paguen impuestos a tiempo, aumentando así la recaudación por este concepto"

En esta hipótesis la variable dependiente es el hecho de que más contribuyentes paguen impuestos a tiempo aumentando así la recaudación, la cual esta en razón directa a los estímulos otorgados a los contribuyentes

cumplidos o variable independiente, por lo que de no haber sido validada hubiera quedado demostrada la siguiente hipótesis nula:

"un estímulo fiscal que beneficie a la gente que paga sus impuestos a tiempo no provocará que más contribuyentes paguen sus impuestos a tiempo, disminuyendo así la recaudación por este concepto".

Como quiera que sea, las finanzas del país dependen en parte, al menos en el corto plazo, de los ingresos tributarios mientras la dinámica nacional no señale otra política social a seguir.

6) PROPÓSITO, IMPORTANCIA, JUSTIFICACIÓN Y APORTACIÓN QUE OFRECERÁ A LA SOCIEDAD.

El propósito de la investigación puedo describirlo recapitulando lo que constituye el objetivo principal de la misma, descrita en el punto 3 de este capítulo, el cual consiste en demostrar que la recaudación aumenta mas cuando se incentiva a los contribuyentes cumplidos a pagar los impuestos que cuando se incentiva a los contribuyentes incumplidos.

Asimismo, considero que el problema investigado es importante por varias razones, de entre ellas, puedo mencionar las siguientes:

a) porque al estar nuestro país inmerso en un proceso de globalización es necesario mostrar al exterior nuestras finanzas nacionales sanas, con déficits mínimos o superávits máximos, siendo para ello necesario contar con más recursos internos que extranjeros para solventar el gasto público.

b) porque al fomentar la generalidad de estos decretos, disminuiría la pugna entre ésta y los principios de proporcionalidad y equidad que menciona la Constitución Federal. Claro que los juristas del derecho apelarán a que se cumpla con la Constitución al ser proporcional y equitativa la forma en que las leyes establecen las contribuciones en nuestro país, pero precisamente se trata de hacer un estudio serio para así contribuir al conocimiento científico.

La aportación que surge de esta investigación esta sin duda relacionada con la actividad conductual de los mexicanos, ya que como fue validada la hipótesis inicial (causal bivariada) se creó una percepción de gratitud social por parte de los contribuyentes cumplidos hacia las autoridades encargadas de dirigir la política fiscal de nuestro país al sentir que son tomados en cuenta.

Si no hubiera sido validada dicha hipótesis quedando, en consecuencia, demostrada la hipótesis nula, la aportación hubiera consistido en dejar de manifiesto que no basta con estimular a los contribuyentes cumplidos para aumentar la recaudación en México, y que para lograrlo se deben analizar científicamente otros factores no objeto de estudio en la presente investigación.

Definitivamente, de una u otra forma cualquiera de las aportaciones anteriores contribuirán al desarrollo de la ciencia y mejoramiento de la perspectiva fiscal desde una óptica mas científica y metódica.

7) TÉCNICAS.

Las técnicas utilizadas fueron la observación documental tanto del entorno local, como nacional e internacional, tomando en consideración la dinámica inherente a dichos ambientes, y en la cual esta implícito el problema objeto de esta investigación.

Ya con los documentos considerados se utilizaron dos clases de técnicas para el análisis documental: el análisis histórico, tanto interno, como externo y jurídico del documento, así como el análisis estadístico del mismo.

Posteriormente, para conocer el sentir de la ciudadanía se utilizó el cuestionario, como una técnica de investigación de campo, la cual fue un elemento decisivo para validar o invalidar la hipótesis inicial (causal bivariada).

8) TIPO DE INVESTIGACIÓN.

La presente investigación, en un principio, adoptará la modalidad descriptiva, ya que responderá a las preguntas sobre cuantos programas de apoyo a deudores del fisco ha habido, cuanto se ha recaudado, etc., tal y como se expuso en el inciso 3); ulteriormente, se tomará en un tipo de investigación correlacional al establecer la relación entre las variables dependientes e independientes, y en la fase final se transformará en una investigación de tipo explicativa, al exponer las causas de que la hipótesis inicial (causal bivariada) haya sido o no validada.

Asimismo antes de tornarse explicativa (aplicación del cuestionario y análisis de resultados), se presenta una propuesta que pretende solucionar el problema tratado en esta investigación.

9) POBLACIÓN.

Para lograr la coherencia con el objetivo principal de esta investigación, la unidad de análisis seleccionada fue de contribuyentes en general, tengan o no la obligación de presentar declaraciones periódicas, preparando la encuesta con esta pregunta inicial.

10) MUESTRA.

La muestra elegida fue del tipo probabilística, en la que cualquier elemento de la población tuvo la misma posibilidad de ser encuestado y expresar sus respuestas en lugares públicos seleccionados al azar y que se encuentran en

el área metropolitana de Monterrey donde tuvieron las mismas posibilidades de elegirse mediante sorteo (tómbola) eligiendo de entre el universo de personas en el que se encuentran aproximadamente 3,000,000 de contribuyentes con obligación de presentar declaraciones periódicas inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Lo anterior a efecto de que los datos elegidos en forma probabilística sean analizados también con métodos estadísticos-probabilísticos.

11) ELABORACIÓN.

La elaboración de la investigación comprende desde la síntesis y análisis del acervo bibliográfico, hasta la señalización de las conclusiones después de haber aplicado el cuestionario necesario para analizar estadísticamente los datos y determinar con el mayor grado de confianza, la posibilidad de error o desviación máxima probable en cualquier sentido sobre la media de la población, la cual se detalla en el apartado correspondiente del marco metodológico.

12) RECOLECCIÓN DE DATOS.

Para recolectar los datos, en primera instancia, se utilizaron los archivos documentales y virtuales disponibles, así como posteriormente el cuestionario fue un valioso método para recolectar los datos finales en esta investigación.