



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES  
FISCALES FEDERALES A TRAVES DE LA  
BANCA PRIVADA."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

VICTOR MANUEL MENDOZA DAVALOS



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 16 de enero de 1997.

**ING. LEOPOLDO GUTIERREZ SILVA**  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **Victor Manuel Mendoza Dávalos**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LA RECAUDACION DE CONTRIBUCIONES FISCALES FEDERALES A TRAVES DE LA BANCA PRIVADA"**.

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
La Directora

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

México, D.F., a 13 de enero de 1997.

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO.  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO  
FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS.  
FACULTAD DE DERECHO.  
P R E S E N T E .

Estimada Maestra:

Me permito informarle que el alumno VICTOR MA-  
NUEL MENDOZA DAVALOS ha concluido, bajo su dirección, su  
tesis profesional titulada "LA RECAUDACION DE CONTRIBU-  
CIONES FISCALES FEDERALES A TRAVES DE LA BANCA PRIVADA".  
Para la elaboración de este trabajo recepcional el alumno  
llevó a cabo una amplia investigación documental, histórica  
y de campo, que se refleja puntualmente a lo largo de  
la tesis y sirve de apoyo a los comentarios críticos y a  
las propuestas concretas en que termina.

Como consecuencia de lo anterior, considero que  
el trabajo realizado satisface plenamente los requisitos  
reglamentarios para las tesis profesionales, por lo que  
lo pongo a su consideración para que, si no tener incon-  
veniente, autorice la impresión del trabajo recepcional  
en cuestión.

A T E N T A M E N T E

  
LIC. RAÚL RODRÍGUEZ LOBATO.

RRL01-97

**A DIOS:**

POR QUE SOLO EL SABE EL ESFUERZO  
QUE REPRESENTO LA REALIZACION DE  
ESTE TRABAJO, PUES SIEMPRE ESTUVO  
CONMIGO, A MI LADO.

*mi corazón.*

**A MIS ABUELOS:**

MANUEL MENDOZA MONTAÑO.  
VIRGINIA VEGA MANZO.  
JOSE DAVALOS TORRES.  
ELPIDIA MONTES ALVARADO.

*in memoriam*

**A MIS PADRES:**

GABRIEL MENDOZA VEGA Y  
GUADALUPE DAVALOS MONTES, POR  
SER EN MI VIDA EL AMOR, ESFUERZO,  
MOTIVACION Y SACRIFICIO QUE  
ENCAUSARON MIS PASOS Y DIERON LAS  
BASES DE MI REALIZACION PERSONAL  
Y PROFESIONAL.

*mi cariño y agradecimiento imperecedero.*

**A MI ESPOSA:**

SANDRA RANGEL LOPEZ, POR HABER  
ACEPTADO EMPRENDER CONMIGO  
TODA UNA VIDA, JUNTOS. GRACIAS  
POR TU GRAN AMOR, COMPRESION,  
APOYO Y PACIENCIA, QUE HAN  
PERMITIDO TENER FELICIDAD EN  
NUESTRO HOGAR.

*mi amor eterno.*

**A MIS HERMANOS:**

GABRIEL MENDOZA DAVALOS Y  
GUADALUPE MENDOZA DAVALOS,  
POR SU AMOR, CONFIANZA Y  
APOYO.

*mi agradecimiento.*

**A MIS PARIENTES Y AMIGOS:**

MANUEL E. VERA VELAZQUEZ, KARLA  
Y MANUEL VERA MENDOZA, LUZ  
MARIA Y ALIDA ENCISO DAVALOS,  
MONICA LOPEZ MONCADA, ESTELA  
CORONA, EDGAR ADAME MACIEL,  
JUAN DE DIOS UNDIANO, OCTAVIO  
RAMIREZ SANCHEZ Y RENE ROMERO  
SOTO.

*mi admiración y respeto.*

**A LA FAMILIA RANGEL LOPEZ:**

QUIEN SIN INTERES ALGUNO DEPOSITO  
SU CONFIANZA EN MI, PERMITIENDOME  
FORMAR PARTE DE SU FAMILIA.

*mi cariño y respeto.*

**A MIS MAESTROS:**

QUIENES DIRECTA O INDIRECTAMENTE  
COLABORARON PARA MI FORMACION  
PROFESIONAL Y PERSONAL.  
ESPECIALMENTE A LOS DOCTORES:  
GLORIA MORENO NAVARRO Y JOSE  
BARRERA RIOS.

*mi respeto.*

**A MI ASESOR:**

LIC. RAUL RODRIGUEZ LOBATO, A  
QUIEN AGRADEZCO SUS ENSEÑANZAS,  
CONSEJOS Y ASESORIA QUE HIZO  
POSIBLE LA REALIZACIÓN DE LA  
PRESENTE TESIS PROFESIONAL.

*un digno ejemplo a seguir.*

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS, CUYA DIRECCION  
SE ENCUENTRA A CARGO DE LA LIC.  
MARÍA DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO.  
FACULTAD DE DERECHO DE LA  
U.N.A.M.

## Capitulado

### "La recaudación de contribuciones fiscales federales a través de la banca privada."

#### Capítulo I

##### "Sujetos recaudadores y controladores de las contribuciones."

- 1.1.- El Estado como único sujeto facultado para exigir y recaudar contribuciones.
- 1.2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 1.3.- La Subsecretaría de Ingresos:
  - a) Administración General de Recaudación.
  - b) Administraciones Regionales de Recaudación.
  - c) Administraciones Locales de Recaudación.
- 1.4.- La Tesorería de la Federación.
- 1.5.- Organismos Públicos Descentralizados:
  - a) Instituto Mexicano del Seguro Social.
  - b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 1.6.- Departamento de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo.

#### Capítulo II

##### "La banca privada como organismo auxiliar en la recaudación."

- II.1.- Marco legal.
- II.2.- Autorizaciones.
- II.3.- Instructivo de operación para la recepción de declaraciones a través de bancos.

#### Capítulo III

##### "La intervención de la banca privada como auxiliar en la recaudación de ingresos federales, ventajas y desventajas."

- III.1.- Atribuciones.
- III.2.- Beneficios para el contribuyente.
- III.3.- Conveniencias e inconveniencias para la banca privada.
- III.4.- Conveniencias e inconveniencias para el Fisco Federal.
- III.5.- Propuestas de mejoramiento, beneficio tanto para la banca privada como para el Fisco Federal.

Conclusiones.

Bibliografía.

**Capítulo I**

**"Sujetos recaudadores y controladores de las contribuciones."**

## **I.1.- El Estado como único sujeto facultado para exigir y recaudar contribuciones.**

Es el Estado Mexicano, como ente soberano, autónomo e independiente, dotado de patrimonio y personalidad jurídica propia, en cuyo seno convergen grupos sociales constituidos por personas que comparten mismos intereses o ideas pero con intrínsecos intereses propios de realización personal, el encargado, en virtud de su naturaleza misma, su constitución así como de sus tareas encomendadas, de vigilar una total armonía en la que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.

Figura jurídica que se presenta a la vida como el resultado de la suma de todos los problemas que enfrenta la convivencia social en colectividad, no siendo necesario, para los efectos del presente trabajo, hacer mención a las diferentes teorías explicativas del nacimiento y origen del Estado, sino únicamente limitarnos a determinar que éste emana, dentro de un orden de convivencia social, como un "ente público, superior, soberano y coactivo, dotado de potestad, capacidad, derechos y obligaciones y con una personalidad jurídica diferente a la de los individuos que lo conforman."<sup>1</sup>

Debido a su carácter de gestor del bien común, al prestar gran cantidad de servicios públicos que, necesitados por la sociedad, los particulares no podrían proporcionar, el Estado se ve obligado a erogar grandes cantidades de dinero a efecto de cumplir cabalmente con la realización de ciertos objetivos e atribuciones, para lo cual requiere de bienes muebles e inmuebles, servicios, y, principalmente, dinero en efectivo, viéndose en la necesidad de obtener dichos recursos, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, de los patrimonios de los particulares que integran el Estado<sup>2</sup>.

Es su potestad tributaria y su condición de ente soberano lo que le permite al Estado constituirse en el poseedor y propietario de un conjunto de riquezas, basado fundamentalmente en la aportación que a él hacen los miembros del propio Estado,

<sup>1</sup> SEJURA ROJAS, Andrés. "Teoría del Estado", 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p. 33.

<sup>2</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. "Finanzas Públicas Mexicanas", 30ª ed., México, Ed. Porrúa, 1993, p.p. 12 - 13.

tanto en forma voluntaria como en forma obligatoria, esta última derivada de un imperativo y hecha efectiva a través del ejercicio de la facultad económico-coactiva, cuyo elemento principal es la coerción, entendida ésta, no como el instrumento utilizado o simplemente esgrimido para asegurar la observancia de las normas jurídicas (fuerza institucionalizada), sino como el poder jurídico que usa la fuerza de conformidad con el derecho<sup>3</sup>, a efecto de dotar al Estado de potestad tributaria para la consecución de sus fines, disponiendo de todos aquellos medios financieros, mediante los cuales puede alcanzar el costo de la actividad institucional apropiada para conseguir aquella finalidad que dicho ente público se propone alcanzar en cumplimiento de la ley, imponiendo, por virtud de dicho poder tributario, a los particulares, la obligación de aportar una parte de sus riquezas para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.<sup>4</sup>

Por su parte, la obligación que tiene el ciudadano de contribuir al gasto público del Estado, generalmente en dinero y excepcionalmente en especie, se encuentra plasmada en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo precepto establece, como obligación de los mexicanos, "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." Entendiéndose, en primer término, una obligación clara a cargo de las personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, de contribuir a los gastos públicos; segundo, reconoce como entes facultados para recibir impuestos a la Federación, Distrito Federal, los Estados y los Municipios; tercero, precisa que las Entidades y los Municipios que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente; cuarto, determina que los impuestos deben ser establecidos a través de una ley, por lo que la creación de los impuestos estará sujeta al principio de legalidad; quinto, dispone que los impuestos son creados con la única finalidad de

<sup>3</sup> LUNA, Giuseppe. "Principios de Teoría e Ideología del Derecho", 11ª ed., Madrid, Ed. Debate, 1973, p.p. 19 - 20.

<sup>4</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano", 9ª ed., México, Ed. Porrúa, 1979, p. 195.

ser aplicados a la satisfacción del gasto público; y, por último, establece que los impuestos serán proporcionales y equitativos.

Por lo tanto podemos concluir que la facultad que tiene el Estado para exigir y recaudar contribuciones, a fin de poderse allegar de los medios económicos para sus fines "...pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden *ab origine*, al ente público."<sup>5</sup>

Y definir al impuesto como "...la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato."<sup>6</sup>

<sup>5</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando, "Sistemas de Derecho Financiero", *Lb. I, v. II, 1985*, p. 33.

<sup>6</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl, "Derecho Fiscal", 2ª ed., México, Ed. HARLA, 1986, p. 61.

## **I.2.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Tratándose de contribuciones, todos los órganos de gobierno comprenden una participación activa, es decir, la derrama de la materia contributiva es distribuida en los diferentes ámbitos de poder: Legislativo, crear situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales en virtud de su imperio de legalidad; Ejecutivo, aplicar la ley tributaria así como de disponer lo necesario para su aplicación; y, por último, Judicial, resolver las posibles controversias de legalidad o constitucionalidad que se pudieran suscitar entre la actuación del poder Legislativo o Ejecutivo y el gobierno.

Pero es dentro del poder Ejecutivo donde se encuentra, facultado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la dependencia encargada de exigir y recaudar las contribuciones fiscales federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano político-administrativo<sup>7</sup> que depende directamente del Ejecutivo y pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada, cuya función es la de aplicar materialmente la ley tributaria así como observar el exacto cumplimiento de la misma.

Desde sus orígenes, esta Secretaría ha sido la encargada de la materia financiera, tal como lo muestran los siguientes antecedentes históricos:

"a) El día 8 de noviembre de 1821 es expedido el Reglamento Provisional para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal. Tres años después el Congreso Constituyente otorgó a la hacienda pública el tratamiento adecuado a su importancia, expidiendo para ello el 15 de noviembre de 1824, el decreto para el arreglo de la administración de la hacienda pública en el que se centralizó en la Secretaría de Hacienda la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la nación, inspeccionar las casas de moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de rentas de lotería y la Oficina de Rezagos.

<sup>7</sup> SEPURA RQUIAS, Andres. "Derecho Administrativo", 6ª ed., México, Ed., Porrúa, 1974, p. 526.

**"Para el despacho de las anteriores facultades se conforman, entre otros, los siguientes:**

**a) Departamento de Cuenta y Razón, antecedente de la Contaduría mayor de la Federación.**

**b) Tesorería General de la Federación, creada con el propósito de reunir en una dependencia todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero de las rentas y gastos de la administración.**

**c) Contaduría Mayor, organismo de control que estuvo bajo la inspección de la Cámara de Diputados, teniendo como función principal el examinar los presupuestos y la memoria que debería presentar anualmente la Secretaría.**

**"b) Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió el 7 de octubre de 1835, un reglamento que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los estados que quedaban desde ese momento sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.**

**"c) Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, le dan el carácter de Ministerio de Hacienda, y el decreto del 12 de mayo de 1853 le denomina por primera vez: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

**"d) El 6 de agosto de 1867, se dispone que las Aduanas Marítimas y Fronterizas, las Jefaturas de Hacienda, la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal, la Dirección General de Contribuciones, la Administración General de Correos y la Casa de Moneda y Ensaye, dependieran única y exclusivamente, en todo lo económico, directivo y administrativo, de esta Secretaría.**

**"e) En 1913 mediante la reforma al Reglamento Interior de la Secretaría, se faculta al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del crédito público, constituyéndose el antecedente de la Dirección General de Crédito Público.**

"D) El 1º de enero de 1934 se decretó la creación de la Dirección General de Egresos, indicándose que las atribuciones y facultades para la autorización de egresos concedidas a la Tesorería de la Federación quedarán a cargo de esa Dirección."<sup>8</sup>

Como antecedente inmediato al marco legal que ahora rige la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontramos las fracciones II y III, del artículo 6º de la entonces Ley de Secretarías y Departamentos del Estado:

"Art. 6º.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I.- .....

"II.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamiento federales en los términos de las leyes;

"III.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y leyes fiscales correspondientes;

"IV.- ....."

Posteriormente fueron las fracciones II y III, del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>9</sup> :

"I.-.....

"II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

"III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de las leyes;

"IV.-.....

<sup>8</sup> *Anual de Organización del Gobierno Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1988, p.p. 343 - 367.*

<sup>9</sup> *Artículo 31, fracciones II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.*

Actualmente es la fracción XI, del artículo 31 del mismo ordenamiento<sup>10</sup>, la que prescribe que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "...el despacho de los siguientes asuntos:

"X.-.....

"XI.- Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

"XII.-....."

Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un auxiliar que coadyuva, de manera directa, al poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos que constituyen el haber del Estado.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Artículo 31, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificada por los decretos publicados en los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, 28 de diciembre de 1994 y 19 de diciembre de 1995.

<sup>11</sup> PÉREZ DE AYALA, José Luis. "Curso de Derecho Tributario", Madrid, Ed., De Derecho Financiero, 1976, p. 195.

### **I.3.- La Subsecretaría de Ingresos.**

Para el correcto despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con un Reglamento Interior que estructura su organización en unidades, direcciones, administraciones y subprocuradurías, atribuyendo la competencia de sus servidores públicos y unidades administrativas necesarias, a fin de planear y conducir su actividad con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, para el logro de sus propias metas así como de las metas de las entidades del sector paraestatal que coordinen con ella.

Según el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, el Secretario, el Subsecretario de Hacienda, el Subsecretario de Ingresos y Subsecretario de Egresos, el Oficial Mayor, el Procurador Fiscal de la Federación y el Tesorero de la Federación, a cargo de sus unidades respectivas, constituirán la columna vertebral de la Secretaría, contando, para el cumplimiento de sus respectivas competencias, con Unidades Administrativas Centrales y Regionales, integradas, las Unidades Centrales, por cinco Unidades, veinte Direcciones, cuatro Administraciones, cuatro Subprocuradurías y dos Subtesorerías; y las Regionales, por las Administraciones Regionales, Locales, Aduanas, Delegaciones Regionales de la Tesorería de la Federación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.<sup>12</sup>

De lo anterior, podemos ubicar a la Subsecretaría de Ingresos dentro de una línea de primera jerarquización en posición horizontal, cuya estructura pretende hacer, de la administración impositiva, un instrumento capaz de lograr de manera eficiente la recaudación de impuestos, regido por el principio de cumplimiento cabal, oportuno y voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes obligados a ellos.

<sup>12</sup> *Artículos 1º, 2º y 3º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Para el cumplimiento de su actividad recaudatoria, la Subsecretaría de Ingresos cuenta con la Administración General de Recaudación, misma que será auxiliada por Administraciones Regionales y Locales, quienes se encargarán, de acuerdo a sus facultades respectivas, de la funcionalidad de la estructura recaudatoria.

#### **a) Administración General de Recaudación.**

La Administración General de Recaudación, órgano administrativo que depende directamente de la Subsecretaría de Ingresos y cuya importancia se manifiesta al analizar su estructura recaudatoria, fue creada por Decreto publicado el día 25 de enero de 1993, en cuyo acuerdo se establecen las unidades administrativas que han quedado adscritas a la Secretaría de Hacienda, así como, específicamente en la fracción III de su artículo único, aquellas cuya adscripción corresponde únicamente a la Subsecretaría de Ingresos y que son: las Direcciones Generales de Política de Ingresos y Asuntos Fiscales Internacionales, de Interventoría, de Planeación y Evaluación, y de Coordinación con Entidades Federativas; las Administraciones Generales de Recaudación, de Auditoría Fiscal Federal, Jurídica de Ingresos y de Aduanas.<sup>13</sup>

La competencia de la Administración General de Recaudación, contenida dentro del artículo 52 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, faculta a esta Administración a establecer y proponer la política y los programas que deberán aplicar las Administraciones Locales de Recaudación en materia de recaudación de contribuciones, participar con la Tesorería de la Federación en el diseño de los sistemas de recaudación, así como evaluar su correcta operación y proponer, en su caso, las medidas que crea procedentes.

<sup>13</sup> *Fracción III, del Artículo único del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 25 de enero de 1993.*

## **b) Administraciones Regionales de Recaudación.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha buscado siempre desconcentrar, de manera geográfica y funcional, ciertas atribuciones y mecanismos operativos, tanto mediante la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas, como con la creación de dependencias regionales que le permitan acercar su estructura administrativa al origen y circunstancia de los problemas: los contribuyentes.

Es a este nivel regional donde se dan los cambios más importantes al desaparecer las Coordinaciones de Administraciones Fiscales y crearse las nuevas Unidades Administrativas Regionales y Locales, por considerar que es prioridad de la Secretaría de Hacienda la simplificación de todos los trámites que lleven a cabo sus dependencias.

Son ocho las circunscripciones de las Administraciones Regionales de Recaudación:

- 1.- Administración Regional del **Noroeste**.
- 2.- Administración Regional del **Norte - Centro**.
- 3.- Administración Regional del **Noreste**.
- 4.- Administración Regional del **Occidente**.
- 5.- Administración Regional del **Centro**.
- 6.- Administración Regional del **Golfo - Pacífico**.
- 7.- Administración Regional del **Sur**.
- 8.- Administración Regional **Metropolitana**.

La competencia de las Administraciones Regionales de Recaudación, contenida dentro del artículo 110 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, faculta a esta Administración a realizar funciones de dirección y supervisión de programas operativos que deberán aplicar las Administraciones Locales de Recaudación, así como realizar una coordinación con las demás autoridades de las entidades federativas.

### **c) Administraciones Locales de Recaudación.**

Las Administraciones Locales de Recaudación son organismos que vienen a substituir a las Oficinas Federales de Hacienda en cuanto a sus funciones, producto de las necesidades del país en su actual etapa de desarrollo económico y social que demanda un volumen creciente de recursos, por lo que es necesario elevar la recaudación y disminuir la evasión fiscal, mediante la introducción de dichas reformas en la estructura y sistemas administrativos que provoquen el mejoramiento de la administración tributaria.

Al igual que las anteriores Administraciones, las Locales de Recaudación nacen a la vida jurídica con el Decreto de 25 de enero de 1993, y cuya finalidad es constituirse en la última terminal de un complejo sistema recaudatorio, buscando acercarse lo más posible a los contribuyentes y no ser esto un pretexto para que incumplan con sus obligaciones fiscales.<sup>14</sup>

Las Administraciones Locales de Recaudación son establecidas en razón a la importancia recaudatoria de los Estados que comprenden las Administraciones Regionales de Recaudación:

Administración Regional del Norte.

Administración Local de:

Mexicali.

Tijuana.

Ensenada.

La Paz.

Culiacán.

Los Mochis.

Mazatlán.

Cd. Obregón.

Hermosillo.

Nogales.

<sup>14</sup> "Directorio Nacional de las Administraciones Locales de Recaudación", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Ingresos, 1990, p.p. 136 - 145.

**Administración Regional del Norte - Centro.**

Administración Local de:

Saltillo.

Piedras Negras.

Torreón.

Cd. Juárez.

Chihuahua.

Durango.

Zacatecas.

**Administración Regional del Noreste.**

Administración Local de:

Monterrey.

Cd. Guadalupe.

San Pedro Garza García.

Reynosa.

Cd. Victoria.

Matamoros.

Nuevo Laredo.

Tampico.

Tuxpan.

**Administración Regional de Occidente.**

Administración Local de:

Aguascalientes.

Colima.

Guadalajara.

Guadalajara Sur. ( Tlaquepaque )

Zapopan.

Cd. Guzmán.

Puerto Vallarta.

Tepic.

**Administración Regional del Centro.**

Administración Local de:

Celaya.

Irapuato.

León.

Querétaro.

Pachuca.

Morelia.

Uruapan.

San Luis Potosí.

**Administración Regional Golfo - Pacífico.**

Administración Local de:

Acapulco.

Iguala.

Cuernavaca.

Puebla.

Tlaxcala.

Coatzacoalcos.

Xalapa.

Veracruz.

Córdoba.

**Administración Regional del Sur.**

Administración Local de:

Campeche.

Tuxtla Gutiérrez.

Tapachula.

Oaxaca.

Cancún.

Chetumal.

Villahermosa.

Mérida.

**Administración Regional Metropolitana.**

Administración Local de:

Norte del Distrito Federal.

Centro del Distrito Federal.

Sur del Distrito Federal.

Oriente del Distrito Federal.

Naucalpan.

Toluca.

Y a su vez, cada una de estas Administraciones Locales de Recaudación se subdividen en tantas Circunscripciones Regionales Hacendarias (CRH's) como sean necesarias para satisfacer las necesidades fiscales de las comunidades más apartadas de la ubicación de dichas Administraciones.

La competencia de las Administraciones Locales de Recaudación la encontramos en el artículo 111, apartado A) del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, y cuyas fracciones más importantes, en materia recaudatoria, son las siguientes.

**"I.- a III.-.....**

**"IV.-** Recaudar directamente o a través de las oficinas autorizadas al efecto, el importe de las contribuciones, aprovechamientos, incluyendo las cuotas compensatorias, así como los productos federales.

**"V.-** Concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos recaudados.

**"VI.- a IX.-.....**

**"X.-** Notificar cuando corresponda, las resoluciones que determinen créditos fiscales, citatorios, requerimientos, solicitud de informes y otros actos administrativos, cuando la notificación no corresponda a otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos.

**"XI.-** Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, cuando dicho procedimiento no sea de la competencia de otra unidad administrativa de la Subsecretaría de Ingresos, así como las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, inclusive las fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar los créditos fiscales respecto de los cuales ejerza el procedimiento administrativo de ejecución; y enajenar fuera de remate bienes embargados de fácil descomposición o deterioro.

**"XII.-** Autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales cuyo cobro le corresponda, mediante garantía de su importe y accesorios legales.

**"XIII.-.....**

**"XIV.-** Ordenar y practicar el embargo precautorio para asegurar el interés fiscal cuando, a su juicio, hubiere peligro de que el obligado se ausente o realice la enajenación de bienes o cualquier maniobra tendiente a evadir el cumplimiento de las obligaciones fiscales; así como levantarlo cuando proceda.

**"XV.-.....**

**"XVI.-** Determinar y cobrar a los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, las diferencias por errores aritméticos en las declaraciones, así como el monto de los recargos, gastos de ejecución, honorarios y gastos extraordinarios que se causen en los procedimientos de ejecución que lleve a cabo, y hacer efectivo el importe de los cheques no pagados de inmediato y de las indemnizaciones correspondientes.

**"XVII.-** Depurar y cancelar los créditos fiscales a favor de la Federación observando los lineamientos y requisitos señalados por las autoridades competentes.

**"XVIII.-....."**

Las Administraciones Locales de Recaudación estarán auxiliadas, para el cumplimiento de sus facultades de recaudación conferidas, por los Subadministradores de Orientación y Servicios; de Declaraciones y Pagos y Contabilidad; de Registro y Control; de Control de Créditos y Cobro Coactivo; de Procesos y Declaraciones; de Validación Contable, y de Proyecto de Procesos y Declaraciones.

#### I.4.- Tesorería de la Federación.

La Tesorería de la Federación es otra de las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultada para prestar el servicios de recaudación de contribuciones federales, de conformidad con la competencia que le atribuye el Reglamento Interior de la Secretaría, así como la propia Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Podemos afirmar que la actividad recaudatoria de la Tesorería de la Federación es, desde sus orígenes, una de las facultades principales que dio origen a este organismo, cuyo nacimiento se atribuye "...al desconocimiento real, así como el firme propósito de reunir en una sola dependencia, todos los elementos que hicieran posible conocer el estado verdadero que guardaban las rentas y gastos de la administración."<sup>15</sup>

La Tesorería de la Federación nace a la vida jurídica el 16 de noviembre de 1821, fecha en que por Decreto, el Congreso Constituyente "...otorga a la Hacienda Pública la facultad de administrar todas las rentas que pertenecían a la Nación, la inspección de la Casa de Moneda, así como dirigir tanto la Administración General de Correos como la Colecturía de Rentas de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos. Para dicha atribución fue necesaria la creación de diversos despachos que le auxiliaran en la realización de las nuevas tareas encomendadas."<sup>16</sup>

Era definida por el autor Carlos Sierra como "...la Institución dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se encarga de desempeñar las funciones que a cada dependencia del Ejecutivo están señaladas en la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en lo referente a la recaudación de los impuestos, derechos y demás ingresos federales, así como el ejercicio del presupuesto de egresos, incluyendo los servicios de deuda pública nacional, tanto interna como externa."<sup>17</sup>

<sup>15</sup> ALARCÁN, Hugo. "Evolución de la Hacienda Pública", México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1952, p.p. 42.

<sup>16</sup> SIERRA, Carlos. "Historia de la Tesorería de la Federación", México, Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972, p.247.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 248.

Actualmente al frente de esta unidad administrativa se encuentra el servidor público denominado Tesorero de la Federación, a quien le compete<sup>18</sup>, entre otras, el ejercicio de las siguientes facultades relacionadas con la materia recaudatoria:

"I.- Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, que deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra autoridad competente.

"II.- Recaudar, concentrar, custodiar, vigilar y situar los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba recibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México, así como establecer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales con la participación que le corresponda a las Administraciones Generales de Recaudación y de Aduanas.

"III.- Ordenar y sustanciar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivo los créditos fiscales que le sean radicados, otros créditos a los que por disposición legal debe aplicarse dicho procedimiento y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal por los citados créditos, así como respecto de fianzas a favor de la Federación otorgadas para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros; ordenar y pagar los gastos de ejecución y los gastos extraordinarios respecto de los citados créditos; así como establecer las reglas para determinar dichas erogaciones extraordinarias.

"IV.-....."

"V.- Requerir y llevar la cuenta del movimiento de los fondos de la Federación, así como rendir cuentas de sus propias operaciones de ingresos y egresos.

"VI.-....."

<sup>18</sup> Artículo 11, fracciones I, II, III y V del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Tesorería de la Federación se encuentra organizada de la siguiente manera:

**1.- Subtesorería de Operación.**

1.1.- Dirección de Captación de Fondos.

1.1.1.- Departamento de Ingresos y Valores.

1.1.2.- Departamento de Caja.

1.1.3.- Departamento de Fondo de Garantías.

1.1.4.- Departamento de Estampillas y Formas Valoradas.

1.2.- Dirección de Distribución de Fondos.

1.2.1.- Departamento de Recepción e Informes.

1.2.2.- Departamento "A" de Ingresos.

1.2.3.- Departamento "B" de Egresos.

1.2.4.- Departamento de Pago por Sistema Bancario.

1.3.- Dirección de Sistemas de Compensación.

**2.- Subtesorería de Control e Informática.**

2.1.- Dirección de Contabilidad.

2.1.1.- Departamento de Registro y Rendición de Cuentas.

2.1.2.- Departamento de Contabilidad de Fondos.

2.2.- Dirección de Sistemas.

2.2.1.- Departamento de Sistemas y Procedimientos.

2.2.2.- Departamento de Diseño de Sistemas de Cómputo.

2.2.3.- Departamento de Operación de Sistemas.

**3.- Dirección de Procedimientos Legales.**

3.1.- Departamento Jurídico.

3.2.- Departamento de Garantías.

**4.- Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.**

**5.- Dirección de Técnica Operativa.<sup>19</sup>**

<sup>19</sup> "Manual de Organización del Gobierno Federal", Ob. Cit., p.p. 521- 523.

Las facultades relacionadas con la actividad recaudatoria de cada una de ellas son las siguientes:

**Competencia de la Subtesorería de Operación.<sup>20</sup>**

**"I.- a VIII.-.....**

**"IX.-** Recaudar, concentrar y aplicar los fondos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena; proponer los sistemas y procedimientos de recaudación de los ingresos federales.

**"X.- a XIV.-.....**

**"XV.-** Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, que la Tesorería de la Federación deba hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra unidad administrativa competente de la Secretaría.

"La Subtesorería de Operación estará a cargo de un Subtesorero, auxiliados por los directores de Captación de Fondos; de Distribución de Fondos; y de Sistema de Compensación."

**Competencia de la Subtesorería de Control e Informática.<sup>21</sup>**

**"I.-** Rendir cuenta de las operaciones del ingreso y del egreso realizado por la Tesorería de la Federación y participar en la cancelación y destrucción de los títulos de la deuda pública.

**"II.-** Operar el sistema de control de movimiento de fondos de la Federación, para mantener la liquidez del Gobierno Federal.

**"III.-** Requerir, concentrar, integrar y controlar la información sobre ingresos y egresos, así como implantar los procedimientos de control necesarios.

**"IV.- a VI.- .....**

<sup>20</sup> Artículo 105, fracciones IX, XI y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>21</sup> Artículo 106, fracciones I, II, III y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"La Subtesorería de Control e Informática estará a cargo de un Subtesorero, auxiliado por los Directores de Contabilidad; y de Sistemas."

#### **Competencia de la Dirección de Procedimientos Legales.<sup>22</sup>**

" I.- a III.-,.....

"IV.- Determinar los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes y demás obligados, que deban hacer efectivos, salvo que correspondan ser determinados por otra unidad competente.

"V.- Ordenar y aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales que le sean radicados, otros créditos a los que por disposición legal debe aplicarse dicho procedimiento y las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal, incluso fianzas a favor de la Federación, otorgadas para garantizar obligaciones a cargo de terceros.

"VI.- Calificar para su aceptación las garantías que se otorguen a favor del Gobierno Federal, registrarlas, autorizar, su sustitución y cancelarlas, hacer efectivas las garantías que se constituyan en materias distintas a la fiscal, conforme a las disposiciones legales aplicables; así como resolver las solicitudes de dispensa de la obligación de garantizar el interés fiscal, tratándose de créditos a cargo de contribuyentes sujetos a control presupuestal y de adeudos del Gobierno Federal distintos de contribuciones y sus accesorios; y transferir a la cuenta de depósito de la Hacienda Pública Federal, el importe de los certificados de depósito expedidos a favor de la Tesorería de la Federación por institución de crédito autorizada, que hagan efectivos.

"VII.- a VIII.- .....

"IX.- Depurar los créditos fiscales a favor del Gobierno Federal y cancelarlos cuando proceda."

<sup>22</sup> *Artículo 107, Fracciones IV, V, VI y IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

## **Competencia de la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.<sup>23</sup>**

**"I.-....."**

**"II.-** Proponer para su aprobación superior, los programas en materia de inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos o valores de la propiedad o al cuidado de la Federación, por parte de los servidores públicos.

**"III.- a IV.- ....."**

**"V.-** Embargar precautoriamente los bienes de los servidores públicos, responsables de irregularidades en la recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores propiedad o al cuidado de la Federación, para asegurar los intereses del Erario Federal y suspender provisionalmente en las funciones de recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de fondos y valores a dichos responsables, informando de ello, inmediatamente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y ordenar la sustitución, que, en su caso, corresponda.

**"VI.-** Coordinar la práctica de la inspección, vigilancia y comprobación de la adecuada recaudación, manejo, custodia, aplicación o administración de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado de la Federación.

**"VII.-....."**

## **Competencia de la Dirección de Técnica Operativa.<sup>24</sup>**

**"I.- a III.-....."**

**"IV.-** Controlar la operación administrativa y los procedimientos de trabajo de las unidades administrativas de su área y, en su caso, servir de enlace entre las unidades administrativas centrales y las regionales correspondientes y auxiliares en el eficaz desempeño de sus funciones."

<sup>23</sup> *Artículo 104, fracciones II, V, y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

<sup>24</sup> *Artículo 108, fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

De acuerdo con las facultades analizadas, todas las unidades administrativas de la Tesorería de la Federación tendrán una determinada participación recaudatoria: activa, como en el caso de la Subtesorería de Operación o la Dirección de Procedimientos Legales; administrativa, como la realizada por la Subtesorería de Control e Informática o la Dirección Técnica Operativa; y, por último, de vigilancia, efectuada por la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Actualmente, aún cuando le dio su origen, la actividad recaudatoria que realiza la Tesorería de la Federación podrá ser prestada directamente por la misma Tesorería y las distintas unidades administrativas que la integran, o por conducto de los auxiliares, siempre y cuando, estos últimos, cuenten con mandato de ley o disposición expresa de la propia Tesorería, ejerciendo permanente o transitoriamente alguna de sus funciones; reservándose ésta, en todo caso, la facultad de ejercer directamente las funciones que desempeñen los auxiliares.

Son auxiliares de la Tesorería de la Federación<sup>23</sup>:

I.- Las oficinas recaudadoras de la Secretaría, excepto las que dependan directamente de las propia Tesorería.

II.- Las unidades administrativas de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

III.- El Banco de México, las instituciones de crédito autorizadas y las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

IV.- Las Tesorerías de los Poderes Legislativo y Judicial.

V.- Las dependencias del Departamento del Distrito Federal y de los gobiernos de los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de los Municipios de estos últimos.

VI.- Los particulares legalmente autorizados.

<sup>23</sup> Artículo 3º, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Los servicios de recaudación que realice tanto la Tesorería de la Federación como sus auxiliares, precisarán de tres momentos: la recepción, custodia y concentración de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

**a) La Recepción.**

Los servicios de recaudación se llevarán a cabo por la misma Tesorería de la Federación o por los auxiliares competentes o autorizados para ello, salvo aquellos créditos que por disposición legal de la Secretaría, o de la propia Tesorería, le corresponda recaudar directamente.

**b) Custodia.**

El momento posterior a la recaudación es la custodia, la cual comprende: la guarda, protección, traslado y conducción, hasta su entrega, de los fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Esta actividad estará a cargo de las oficinas recaudadoras de la Secretaría, dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, instituciones de crédito, Banco de México, organismos paraestatales autorizados, dependencias del Distrito Federal, gobiernos adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y particulares, que por disposición de la ley o por autorización expresa de la misma Tesorería, reciban habilitación expresa de custodiar fondos y valores federales y tengan caucionado su manejo.

**c) La Concentración**

Todos los fondos que se recauden por cualquiera de los auxiliares, ya provengan de diversos conceptos fiscales u otros que perciba el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena, deberán concentrarse invariablemente en la Tesorería de la Federación, debiéndose verse reflejados, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

## **I.5.- Organismos Públicos Descentralizados.**

Dentro de la participación activa de la recaudación de contribuciones fiscales federales interviene también la actividad de los organismos públicos descentralizados, quienes por mandato de las leyes u otras disposiciones o autorizaciones expresas de la Tesorería de la Federación ejercen, permanente o transitoriamente, algunas de las funciones de la Tesorería.

El artículo 28 de nuestra Constitución, faculta al Estado para contar con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.<sup>26</sup>

Por lo tanto, el Estado se ve auxiliado por los organismos públicos descentralizados necesarios para la realización de sus actividades estatales; a cambio, el Estado, en su relación con el organismo descentralizado, procura asegurarle su autonomía orgánica y financiera así como un desarrollo para el mantenimiento de la unidad y eficacia en el desenvolvimiento de sus actividades encaminadas a satisfacer necesidades colectivas de carácter permanente.

Dos ejemplos de organismos públicos descentralizados con que cuenta el Estado para hacerle frente a sus obligaciones de salud y vivienda de los trabajadores, son el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

### **a) Instituto Mexicano del Seguro Social.**

Tratándose del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos fiscales, cobrarlos y percibirlos de conformidad con su propia ley<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Artículo 28, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>27</sup> Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

La manera de hacer efectivos todos aquellos ingresos que por ley tiene derecho a percibir, es por medio de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, el cual podrá llevarse a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio instituto, de conformidad con las normas del Código Fiscal de la Federación; obligándose a resolver todos aquellos recursos que se interpongan con motivo de su ejecución.

**b) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.**

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, conforme a su ley<sup>28</sup>, para fijar en cantidad líquida y requerir el pago del importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, realizando, por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la ejecución correspondiente para su cobro, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación. Recibiendo, en las oficinas del propio instituto, todos los pagos que deban efectuarse.

Así, todas las aportaciones, tanto las del Instituto Mexicano del Seguro Social como las del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tendrán el carácter de créditos fiscales en los términos de lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 4º, párrafo primero, establece: "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamiento o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena."

Por lo tanto, dichas aportaciones "...son de naturaleza tributaria, por lo que sus titulares revisten el carácter de sujetos activos de la obligación de Derecho Público, que pertenece a dicha categoría."<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1972.

<sup>29</sup> GIULIANI FONROUGE, Carlos. "Derecho Financiero", 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Dapalma, v. II, 1970, p. 384.

Cabe mencionar que la Ley de Ingresos de la Federación establece que no se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como tampoco las aportaciones retenidas a los trabajadores por los patrones, destinadas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los cuales podrán ser recaudados por las oficinas de los propios institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

## **I.6 .- Departamento de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo.**

Como hemos podido advertir, todas aquellas dependencias u organismos encargados de recaudar contribuciones federales, tendrán la facultad de determinar créditos fiscales, notificarlos, cobrarlos y percibirlos de acuerdo con la ley, para lo cual requerirán de un Departamento de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo, o departamento similar, que se encargue de dirigir a los notificadores-ejecutores encargados de llevar a cabo dicha actividad.

La importancia que recibe la persona física investida del cargo de notificador-ejecutor radica, principalmente, en ser éste el extremo mismo del sistema recaudatorio encargado, de manera material, de exigir al contribuyente el cumplimiento fiscal de sus obligaciones.<sup>30</sup>

Pero referirnos a la actividad de esta autoridad, es hacer mención únicamente a una de las acepciones con que cuenta la palabra "recaudación":

**"Recaudación.- I.-** ( De *recaudar* y este, a su vez, del latín *recapitare*) Es el procedimiento administrativo por el cual el Estado percibe los ingresos fiscales destinados al sostenimiento de los gastos públicos. El vocablo procedimiento administrativo no debe entenderse en sentido jurisdiccional, sino como la consecución ordenada de actos encaminados a un fin en la Administración Pública, en este caso el cobro de toda clase de créditos fiscales a favor del Estado.

**"II.-** La recaudación no se limita al cobro de los créditos fiscales mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sino que comprende también la percepción del pago voluntario de las obligaciones fiscales por parte del contribuyente."<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Manual de Procedimientos para la Unidad de Notificación, Verificación y Cobro Coactivo, Subsecretaría de Ingresos, Administración General de Recaudación, INCAFI, 1993, p. 145.*

<sup>31</sup> *GIL VALDIVIA, Gerardo, "Recaudación", Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Ed., Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p.p. 2676.*

Por lo tanto, para que una autoridad recaudadora o cualquier otra dependencia u organismo de la Secretaría de Hacienda facultada para determinar créditos fiscales, notificarlos, cobrarlos y percibirlos, realice efectivamente un sistema recaudatorio, deberá percibir el producto del cumplimiento voluntario de la obligación fiscal, así como ejercer el procedimiento administrativo de ejecución para percibir el producto del cumplimiento coactivo de la obligación fiscal.

De lo anterior podemos deducir dos maneras de cubrir los créditos fiscales: de manera voluntaria o directa, que se presenta cuando el propio contribuyente, espontáneamente, cumple con su obligación fiscal sin que para ello haya mediado requerimiento por parte de la autoridad; y de manera obligada o indirecta, que implica el cobro forzoso de las contribuciones no cubiertas antes ni después del requerimiento, y que, por consiguiente, se tendrán que hacer efectivas de manera coactiva a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Pero sucede que si el contribuyente pretende satisfacer su obligación de manera voluntaria o directa ante la autoridad recaudadora, se encontrará con que ésta presenta severas dificultades para llevar a cabo dicha actividad, debido principalmente a la escasez de oficinas facultadas para recibir el pago de contribuciones, provocando que el cumplimiento de las obligaciones fiscales del universo de contribuyentes, se convierta en una actividad molesta e innecesariamente incómoda.

Ahora, tratándose de la recaudación obligada o indirecta que, respecto a un crédito fiscal, pretenda hacer efectiva la autoridad ejecutora, no obstante todas las facultades que posee para ello, si el contribuyente opta por querer cubrir a la autoridad, en ese mismo momento, el importe de su adeudo, se encontrará con que ésta se encuentra impedida para recibir el pago en efectivo, sea cual fuere la cantidad.

Teniendo que hacer uso, en ambos casos, de los organismos denominados auxiliares de la recaudación, quienes se encargarán de recibir, casi en su totalidad, el pago de las contribuciones federales que realicen los causantes distribuidos en toda la República Mexicana, lo que los convierte no sólo en organismos "auxiliares", sino "indispensables" para dicho procedimiento.

Por lo que se concluye que el procedimiento recaudatorio de contribuciones fiscales federales que realiza el Estado, a efecto de que se cumpla la obligación que le impone a los ciudadanos el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es imperfecto, esto es, la carencia de un organismo estatal capaz de recolectar, fácil y oportunamente, el total de las contribuciones federales, es la fisura que rompe el mecanismo recaudatorio. Siendo necesario, para su complementación, de la utilización de un importantísimo organismo financiero que, extraño al Estado, viene a suplir una terrible deficiencia económica, tanto en infraestructura como en elementos humanos capacitados que evidentemente presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprovechándose su distribución estratégica en todo el espacio geográfico de la República Mexicana, así como su infraestructura y tecnología necesaria que posee para el manejo de capitales: La banca privada.

**Capítulo II**

**"La banca privada como organismo auxiliar en la recaudación."**

## **II.1 .- Marco Jurídico.**

Con fundamento en los artículos 5º, fracción III, 15, párrafo segundo, 30, párrafo primero y segundo, 32 y 34, de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; 22, párrafo primero, fracción II, del Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación; 4º, párrafo segundo y 32-B, fracción III y párrafo segundo, del Código Fiscal de la Federación; y 46, fracción XXIV, de la Ley de Instituciones de Crédito, se faculta a las instituciones de crédito para:

### **Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.**

- a) Ser auxiliares de la Tesorería de la Federación, en los casos en que por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería, ejerzan permanente o transitoriamente alguna de sus funciones.
- b) Prestar el servicio de recaudación de fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y de otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal, por cuenta propia o ajena.
- c) Concentrar invariablemente en la Tesorería de la Federación, todos los fondos que por los diversos conceptos fiscales se recauden dentro del territorio nacional, en la forma y términos que para tal efecto se establezcan.

Obligándose a pagar intereses en los casos de concentración extemporánea, de conformidad con la tasa que al respecto se fije.

- d) Prestar el servicio de concentración de fondos, cuando así lo autorice la Tesorería de la Federación.
- e) Prestar el servicio de recolección de fondos federales, mismo que formará parte integral del servicio de concentración de fondos, cuando así lo autorice la Tesorería de la Federación.

**Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.**

- f) Prestar el servicio de custodia de fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, proveniente de la recaudación, mismo que comprenderá su guarda, protección, traslado y conducción hasta su entrega.

**Código Fiscal de la Federación.**

- g) Llevar a cabo la recaudación proveniente de todos los ingresos de la Federación, aún cuando se destinen a un fin específico, y que le corresponda realizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Recibir y procesar pagos y declaraciones por cuenta de las autoridades fiscales, en los términos que mediante reglas de carácter general establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrando convenios con dicha Secretaría en los que se pacten las características que deban reunir los servicios que prestarán las instituciones, así como las remuneraciones que por los mismos les correspondan. Determinando, de común acuerdo, la retribución, considerando el costo promedio variable de operación del conjunto de dichas instituciones, y el rendimiento financiero que les genere la recaudación a partir de su recepción y hasta su concentración y abono en la cuenta que se establezca en favor de la Tesorería de la Federación.

**Ley de Instituciones de Crédito.**

- i) Realizar las operaciones análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Todo lo anterior de conformidad con la competencia que tiene el Tesorero de la Federación para autorizar expresamente la prestación de los servicios bancarios que deba utilizar el Gobierno Federal (Artículo 11, fracción XIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

## II.2 .- Autorizaciones.

Desde 1966, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha venido suscribiendo con los bancos, acuerdos y convenios relativos a la prestación del servicio recaudatorio de impuestos federales, pero es hasta 1982 que, con la finalidad de unificar el procedimiento que deberán seguir todas aquellas instituciones que se interesen en la prestación del mismo, se publicó la primera autorización general que se otorgó a los bancos Múltiples y de Depósito del país para recaudar impuestos federales<sup>1</sup>, mediante el cual la Tesorería de la Federación autorizó a los bancos para que, a través de su casa matriz y sucursales del Distrito Federal e interior de la República, recaudaran únicamente el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, siempre y cuando su recaudación, conforme a un acuerdo o convenio de colaboración administrativa, no hubiere estado encargado a alguna entidad federativa o Departamento del Distrito Federal.

Esta autorización constó de diez reglas que debían cumplirse para el correcto desempeño de la actividad recaudatoria:

De la regla primera a la tercera se establecieron los requisitos que debían de contener las declaraciones que hubiere presentado el contribuyente; los requisitos que debían reunir los cheques, en caso de haber sido ésta la forma de pago; así como la responsabilidad para el banco que hubiere recibido cheques que no hayan cubierto los requisitos.

En la regla cuarta se contempló la creación de una relación analítica que habría de realizar el banco al finalizar el día, previéndose, en la regla quinta, la obligación de abonar diariamente el importe bruto de la recaudación a favor de la Tesorería de la Federación, y concentrarla al día siguiente hábil antes de las 13:00 horas.

---

<sup>1</sup> *Autorización que se otorga a los bancos Múltiples y de Depósito del País, para recaudar impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1982.*

En la regla sexta se dispuso que, como pena convencional, el banco que no efectuara la concentración del importe de la recaudación dentro del plazo previsto (regla quinta), debería pagar recargos a la Tesorería de la Federación como indemnización al Fisco Federal, contados desde el día en que se debió hacer la concentración hasta el día en que la misma se efectuó, aplicándosele la tasa que para tal efecto señalaba el Código Fiscal de la Federación.

La regla séptima permitió que al final del mes los bancos recibieran \$5.00 (cinco pesos M.N.) por cada declaración recibida, y en la octava se precisaba que los gastos estarían a cargo de los mismos bancos.

Y, por último, las reglas novena y décima le otorgaron a los bancos el carácter de organismos auxiliares, reservándose, la Secretaría de Hacienda, la facultad de poder modificar o dejar sin efecto la autorización.

En 1985 se publicó un nuevo acuerdo<sup>2</sup> que viene a reformar dicha autorización.

La reforma contempló la modificación a la regla sexta de la anterior autorización, eliminando del texto original el término de "pena convencional", y fundamentando, en los términos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, la determinación de los recargos por concepto de indemnización. Adicionándose, a dicha regla, un párrafo donde se contemplaba la hipótesis de eximir del pago de la indemnización a aquel banco que no hubiere incurrido en dos desfasamientos consecutivos en un periodo de seis meses, y cuya cantidad desfasada no hubiera excedido de \$10,000.00, apercibiéndole que en caso de reincidencia se le aplicaría el doble de lo que le hubiere correspondido pagar como indemnización.

Otra modificación vuelve a sufrir la autorización al publicarse, en 1989, un nuevo acuerdo que la reforma y adiciona.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Acuerdo que reforma y adiciona a la autorización general otorgada a los bancos Afiliados y de Depósito del País, para recaudar impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1985.

<sup>3</sup> Acuerdo que reforma y adiciona a la autorización general otorgada a los bancos Afiliados y de Depósito del País, para recaudar impuestos federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 1989.

En esta modificación se acordó adicionar nuevos impuestos a recaudar:

- 1- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- 2- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- 3- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y aeronaves.
- 4- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- 5- Derechos cuya recaudación no esté destinada a un fin específico.

Se modificó la regla quinta, permitiéndole al banco concentrar el importe neto de la recaudación hasta antes de las 13:00 horas del tercer día hábil siguiente al de su percepción.

Y se modificó la regla séptima en la que se contemplaba, ya no un pago por declaración recibida, sino el pago de una comisión quincenal por la prestación del servicio.

En ese mismo año se publica un nuevo acuerdo<sup>4</sup> que vuelve a reforma y adiciona la autorización.

En éste se acordó la adición de un nuevo impuesto más a recaudar:

#### I.- Impuesto al activo de las empresas.

Se modificó la regla primera en donde se cambió la denominación de "banco" por la de "Sociedad Nacional de Crédito", facultándola a recibir, del contribuyente, el pago de impuestos y derechos que hubiere presentado, sin importar fecha de vencimiento de obligación ni que su domicilio haya estado ubicado en localidad distinta a la del banco, siempre y cuando se hubiere realizado en efectivo.

Y se adicionó un quinto párrafo en el que se determinó que el horario de atención a los contribuyente sería de las 9:00 a 13:30 horas.

<sup>4</sup> Acuerdo que reforma y adiciona a la autorización general otorgada a los bancos Múltiples y de Depósito del País, para recaudar impuestos foráneos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 1989.

Posteriormente se publicó una resolución que autoriza a las instituciones de crédito de Banca Múltiple, para prestar el servicio de recepción de declaraciones fiscales.<sup>5</sup>

Consideramos que dicha resolución únicamente complementó la autorización general, en virtud de que ésta no hace mención, en particular, a la recepción del pago de impuestos, sino a la actividad que debían desempeñar las instituciones de crédito con los documentos contables que hubiere generado la recaudación.

La estructura de esta resolución era similar a la de la autorización general, pues también estaba compuesta de reglas, pero con algunos cambios de gran consideración:

En su regla cuarta se estableció, al igual que se establecía en la regla séptima de la primera autorización de 1982, una cantidad que los bancos recibirían de la Secretaría de Hacienda por declaración captada, la cual debía fijarse de manera conjunta.

En su regla sexta se determinó que los intereses que por concepto de desfasamiento, debían cubrir los bancos como indemnización al Fisco Federal, sería a una tasa igual a dos veces la tasa primaria CETES a 28 días, la cual debería ser aplicada a cada uno de los días de desfasamiento.

Y su siguiente párrafo indicaba que cuando la cantidad recaudada no hubiere excedido del 1% del importe total recaudado mensualmente a nivel nacional, la institución de crédito podría posponer su entrega hasta por dos días más. En caso de que aún después de la prórroga hubiera existido desfasamiento, la indemnización que debía pagar se calcularía aplicando sólo una vez la tasa CETES a 28 días, respecto de estos nuevos días de desfasamiento.

---

<sup>5</sup> Resolución por la que se autoriza a las instituciones de crédito de Banca Múltiple, para prestar el servicio de recepción de declaraciones fiscales, y que establece reglas generales para tal efecto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de octubre de 1991.

Actualmente, el servicio de recaudación que prestan las instituciones de crédito se rige por las reglas de la "Autorización General que autoriza a las instituciones de crédito de Banca Múltiple, para prestar los servicios de recepción de declaraciones fiscales y recibir su pago"<sup>6</sup>, con observancia de las reglas generales que se establecen para tal efecto.

Las modificaciones de mayor importancia son las siguientes:

Se adiciona el segundo párrafo de la regla segunda, en el que se enlistan los impuestos a recaudar:

- 1.- Impuesto sobre la renta;
- 2.- Impuesto sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón;
- 3.- Impuesto al valor agregado;
- 4.- Impuesto al activo;
- 5.- Impuesto especial sobre producción y servicios;
- 6.- Impuesto sobre automóviles nuevos;
- 7.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, exclusivamente por lo que se refiere a aeronaves;
- 8.- Derechos cuya recaudación en términos de la ley no estén destinados a un fin específico.

La regla sexta sufre una considerable modificación en horario, pues anteriormente se establecía que la concentración del importe neto de la recaudación se debería hacer hasta antes de las 13:00 horas del tercer día hábil siguiente al de su percepción, ahora el horario de entrega será a las 9:30 horas del mismo tercer día.

En el segundo párrafo se contempla que en caso de ser horario vespertino, dicho abono a Tesorería no se hará ese mismo día sino, a más tardar, a las 10:00 horas del día hábil siguiente, fecha en que comenzarán a computarse los tres días hábiles que tiene para su concentración. Indiciándose que la oficina matriz o sucursales ubicadas en el Distrito Federal, deberán afectar la concentración de la recaudación directamente al Banco de México, por conducto del SIAC-BANXICO.

<sup>6</sup> *Autorización General que se otorga a las instituciones de crédito de Banca Múltiple, para prestar los servicios de recepción de declaraciones fiscales y recibir su pago, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1993.*

En la regla séptima se conserva, como pena convencional, la aplicación de dos veces la tasa primaria promedio mensual de CETES a 28 días, suprimiéndose la prórroga que permitía al banco conservar las cantidades dos días más.

En el tercer párrafo se contempla la posibilidad de utilizar el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, en el caso de que agotados diversos medios de cobro, los bancos se rehusen a entregar las cantidades recaudadas producto del pago de contribuciones o, en su caso, el pago de los intereses determinados como indemnización al Fisco Federal.

El párrafo cuarto prevé la hipótesis de la concentración en exceso, situación en la cual las instituciones de crédito podrá solicitar la devolución, tanto del capital como de los intereses, mismos que serán calculados a una sola vez la tasa CETES aplicada a los días en que el dinero estuvo en poder de la Tesorería.

Y, en la regla decimacuarta se determina que para todos los efectos legales, el instructivo de operación formará parte integral de esta autorización.

### **II.3.- Instructivo de operación para la recepción de declaraciones a través de bancos.**

Con el propósito de que los empleados bancarios lleven a cabo, en forma adecuada, los procedimientos relativos a la recepción de las declaraciones así como la concentración de documentación e ingresos, se elaboró el presente instructivo el cual forma parte integral de la actual autorización general que faculta a las instituciones de crédito de banca múltiple, para prestar el servicio de recepción de declaraciones y pago de las contribuciones fiscales federales.

Debido a lo extenso del documento, proporcionaremos únicamente un esbozo de las condiciones generales en que se realiza el procedimiento recaudatorio que prevé dicho instructivo:

a) Las instituciones de crédito deberán recibir las declaraciones, con o sin pago, que presenten los contribuyentes para cubrir los siguientes conceptos:

- 1.- Impuesto sobre la renta.
- 2.- Impuesto al valor agregado.
- 3.- Impuesto al activo.
- 4.- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- 5.- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- 6.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, exclusivamente por lo que se refiere a aeronaves.
- 7.- Derechos cuya recaudación en términos de la ley no están destinadas a un fin específico.

La atención a los contribuyentes será, en días hábiles bancarios, de 9:00 a 13:30 horas, salvo aquellas instituciones que permanezcan abiertas para prestar servicio por las tardes.

**No se aceptarán pagos en formatos distintos a los siguientes:**

**1.- Forma 1-1994 y 1-1995. Pago provisional, parcialidades y retenciones, personas físicas y morales del impuesto sobre la renta, activo, valor agregado, producción y servicios, automóviles nuevos y retenciones.**

**2.- SHCP-2 y Forma 2. Declaración anual de las personas morales del impuesto sobre la renta, activo y valor agregado.**

**3.- 2-A 1994. Declaración del ejercicio de las sociedades mercantiles controladoras del impuesto sobre la renta, activo, valor agregado y producción y servicios.**

**4.- SHCP-3 y Forma 3. Declaración anual de las personas morales, régimen simplificado del impuesto sobre la renta, activo y valor agregado.**

**5.- SHCP-4. Declaración anual de personas físicas y morales del impuesto especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.**

**6.- SHCP-5. Declaración de las personas físicas y morales para el pago de derechos.**

**7.- SHCP-6 y Forma 6. Declaración anual de personas físicas del impuesto sobre la renta, al activo y valor agregado.**

**8.- SHCP-7 y Forma 7. Declaración anual de personas físicas del régimen simplificado del impuesto sobre la renta, al activo y valor agregado.**

**9.- SHCP-8 y Forma 8. Declaración anual de personas físicas (salarios) del impuesto sobre la renta.**

**10.- Forma 8-A. Declaración anual de personas físicas, salarios, honorarios y arrendamiento, del impuesto sobre la renta.**

**11.- SHCP-9. Declaración anual de personas físicas y morales del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos - aeronaves.**

**12.- HFMP-1. Personas físicas y morales, pago de accesorios, adquisición de marbetes, regularización de vehículos, etc.**

En caso de que el funcionario bancario notara alguna omisión o error en la declaración presentada por el contribuyente, deberá hacérsela saber para su posterior corrección. Tratándose de una omisión en el Registro Federal de Contribuyentes o en la Circunscripción Regional Hacendaria, se le pedirá que subsane el error, en caso de no hacerlo, e insistir en presentarla, se le deberá recibir.

Cuando el pago se realice con cheque, el funcionario bancario que lo reciba deberá verificar, entre otros requisitos:

- Que este expedido a favor de la Tesorería de la Federación.
- Que este girado a cargo de una institución bancaria de la localidad o institución autorizada, como en el caso del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.
- Que contenga al reverso el nombre del librador o Registro Federal de Contribuyentes, domicilio completo y la leyenda: "para abono en cuenta del beneficiario".
- Que contenga la firma de quien o quienes lo expiden.

Cuando un cheque sea devuelto por el banco, se deberá entregar al Departamento de Proceso de Declaraciones o de Verificación, Notificación y Cobro Coactivo, o a la Administración Local de Recaudación correspondiente, a fin de obtener la recuperación de su importe.

b) Recibida la declaración, se le deberá estampar el sello del banco y rubricarlo, procediendo a devolver al contribuyente una copia sellada de su declaración y, en su caso, de los anexos.

c) El personal de las sucursales bancarias encargadas de concentrar los fondos, deberán integrar un paquete con todas las declaraciones, anexos y formularios, por sucursal.

Debiendo formular diariamente, en dos tantos, una tira de auditoría o listado automatizado por declaraciones recibidas con pago y otra tira de auditoría por declaraciones recibida en ceros. Abonando, con base en los totales que arrojen las tiras de auditoría, el mismo día de la recepción, el importe bruto de la recaudación en la cuenta 2316. Las recaudaciones realizadas en horario vespertino deberán abonarse al día siguiente hábil bancario.

En la misma cuenta cargarán la suma que reporten los cheques devueltos por el banco, que no hayan sido cobrados por alguna circunstancia, adjuntando los cheques a la relación de "cheques devueltos", que se integrará con original y dos copias.

Y formular, en original y cuatro copias, un resumen diario de recaudación de impuestos y derechos federales.

**d)** Todas las sucursales bancarias del Distrito Federal, área metropolitana e interior del país, deberán concentrar, por conducto de su oficina central, al Banco de México, vía SIAC-BANXICO, el importe neto de la recaudación a más tardar antes de las 17:00 horas del segundo día hábil siguiente al de la fecha de recepción.

Salvo la excepción con que cuenta el Estado de Baja California Norte de acreditar, en su cuenta propia, el importe del impuesto al valor agregado, el importe total de la recaudación de todas las contribuciones fiscales federales, será concentrado en la cuenta de la Tesorería de la Federación.

Cuando la Subadministración de Proceso de Declaraciones Recibidas por Bancos, Unidades de Verificación, Notificación y Cobro Coactivo, o Administraciones Locales de Recaudación, encargadas de verificar la correcta concentración, detecten desfasamientos en la concentración de fondos, lo reportarán en forma inmediata, a través de oficio, a la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, quien se encargará, en base a los datos proporcionados en el reporte, de determinar el importe de los intereses que deberá pagar la institución de crédito por el desfase incurrido.

Los intereses de la indemnización se calcularán a una tasa igual a dos veces la tasa primaria promedio mensual de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días, correspondientes al último mes calendario inmediato anterior a la fecha en que debió concentrar.

La indemnización se efectuará promediando, por día, la tasa de los intereses, aplicando el resultado a los días que transcurran desde la fecha en que debió concentrar las remesas antes referidas y hasta el día anterior al en que la efectúe. El factor que se obtenga se multiplicará por el importe concentrado extemporáneamente.

La institución bancaria contará con 30 días para manifestar su inconformidad o hacer alguna aclaración, transcurrido dicho plazo sin que eso suceda, se entenderá que reconoce y acepta el pago de los intereses, disponiendo de 5 días hábiles más, contados a partir de la extinción del plazo anterior, para efectuar el pago en la caja recaudadora de la Dirección de Procedimientos Legales. Una vez efectuado el pago, dicha Dirección informará del mismo a la autoridad correspondiente para su trámite, y a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores para su seguimiento.

Cuando la Subadministración de Proceso de Declaraciones Recibidas por Bancos, Unidades de Verificación Notificación y Cobro Coactivo, o Administraciones Locales de Recaudación, detecten cantidades pendientes de concentrar, formularán de inmediato oficio notificando y solicitando al banco su concentración, concediéndole un término de 5 días hábiles para que la efectúe.

En caso de no ser atendido dicho oficio, la Administración Local de Recaudación, por medio de otro oficio, requerirá al C. Director de Operación del banco correspondiente a nivel central, para que sea él quien se encargue de concentrar la cantidad pendiente, contando con un plazo de 10 días más para ello.

Una vez que la institución bancaria efectúe la concentración correspondiente, la Administración Local de Recaudación informará a la Dirección de Procedimientos Legales, de la Tesorería de la Federación, para que se encargue de determinar los intereses generados.

Quando las instituciones de crédito hagan caso omiso a los requerimientos antes mencionados, se aplicará, para hacer efectivo el importe de las cantidades no concentradas, el procedimiento administrativo de ejecución previsto por el Código Fiscal de la Federación, previa notificación al banco.

e) Cuando alguna institución bancaria, por error, efectúe concentraciones en exceso por duplicidad de cantidades concentradas o por cheques devueltos no descontados, deberá solicitar por escrito, a la Administración Local de Recaudación, la devolución del importe concentrado en exceso. El escrito deberá contener el número de sucursal bancaria, el importe solicitado a devolver, fecha de recepción y de concentración, motivo de la concentración en exceso, así como una responsabilidad en la que el banco acepta, expresamente, asumir toda la responsabilidad en caso de que una vez devuelta la cantidad, resultará, de manera justificada, que fue indebida.

La Administración Local de Recaudación será quien, en base al análisis de la solicitud de devolución, antecedentes y anexos, se encargará de determinar la procedencia e improcedencia de la misma, dentro de un plazo que no exceda de 15 días hábiles.

En caso de que la solicitud de devolución sea factible, el procedimiento de devolución para hacerla efectiva variará según la ubicación de la institución de crédito:

Si la devolución que procede es presentada por una institución de crédito ubicada en el interior de la República, la Administración Local de Recaudación solicitará, por escrito, a la Tesorería de la Federación, se alimente la línea de crédito específica hasta por el monto a devolver, incluyendo los intereses respectivos.

Los intereses que deban recibir los bancos que enteren importes en exceso, se calcularán a una vez la tasa (CETES) a 28 días, correspondiente al último mes calendario transcurrido anterior, aplicándolo a los días en que se hayan mantenido los recursos en poder de la Tesorería de la Federación.

Dicha Administración Local de Recaudación se encargará de elaborar las cuentas por liquidar, una por el monto del capital a devolver, y otra por los intereses correspondientes, entregándoselas al banco solicitante junto con una ficha de control de pago, la cual deberá presentar en una institución bancaria autorizada para liquidar cuentas certificadas, quien procederá, una vez revisadas las cuentas, a emitir la forma de pago, ya sea en efectivo, cheque o abono en cuenta.

Tratándose de una institución de crédito ubicada en el Distrito Federal, será la Subadministración de Procesos de Declaraciones Recibidas por Bancos, de la Administración Local de Recaudación del Sur del Distrito Federal, la encargada de realizar las cuentas por cobrar certificadas, debiéndolas presentar a la Tesorería de la Federación, en su Departamento de Recepción de Informes, para que se encargue de revisarlas y turnarlas al Departamento de Control de Pagos, quien a su vez se encargará de realizar los trámites procedentes a fin de que la Tesorería de la Federación, vía SIAC-BANXICO, abone, en la cuenta que el Banco de México le lleva a dicha institución, la cantidad solicitada a devolver.

Como un caso de excepción, cuando las oficinas centrales de los bancos encargados de la concentración a través del SIAC-BANXICO, hayan realizado concentraciones en exceso, deberán solicitar su devolución mediante escrito enviado a la Administración Central de Contabilidad e Infraestructura Recaudatoria de la Administración General de Recaudación, que deberá contener el nombre y número de sucursal bancaria, el importe a devolver, la fecha de recaudación y de concentración, el motivo por el cual se efectuó la concentración en exceso, así como una responsiva.

En caso de que la devolución sea procedente, la Administración General de Recaudación, Administración Central de Contabilidad e Infraestructura Recaudatoria, Subadministración de Coordinación con Bancos, realizará el cálculo de los intereses y solicitará, por oficio, a la Subadministración de Proceso de Declaraciones, de la Administración Local de

Recaudación del Sur del Distrito Federal, se encargue de elaborar las cuentas por liquidar certificadas correspondientes tanto a la cantidad concentrada en exceso como a los intereses respectivos, y proceder a presentarlas a la Tesorería de la Federación para su pago.

La Tesorería de la Federación, a través del SIAC-BANXICO, abonará en la cuenta que el Banco de México lleve a la institución bancaria, la cantidad de la devolución correspondiente.

f) Las instituciones de crédito deberán entregar a más tardar, a las 13:00 horas del tercer día hábil posterior a la fecha de recaudación, la documentación contenida en los paquetes, la cual deberá estar integrada en el mismo orden en que fue recibida, coincidiendo con la tira auditora y el resumen diario de recaudación.

g) La institución bancaria deberá informar, tanto a la Tesorería de la Federación como al Banco de México, de las 8:00 a las 17:00 horas del segundo día hábil posterior a la fecha en que se haya efectuado la recaudación vía SIAC-BANXICO, el importe de las concentraciones, entregando el original de dicho reporte a la Subtesorería de Control e Informática, y una copia a la Subtesorería de Operación, de la Tesorería de la Federación.

h) Los bancos deberán proporcionar a la Administración Central de Contabilidad e Infraestructura Recaudatoria, en febrero de cada año, un catálogo que contenga el número de sucursales con que cuenta. En caso de apertura o cierre de una sucursal, el banco deberá informarlo con cinco días de anticipación y por escrito.

i) En caso de extravío de documentos, el banco deberá formular una acta de extravío o constancia de hechos, que deberá estar firmada por tres funcionarios autorizados, enviando una copia a la Subadministración de Proceso de Declaraciones Recibidas por Bancos, y el original y una copia a la Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores de la Tesorería de la Federación.

### Capítulo III

**"La intervención de la banca privada como auxiliar en la recaudación de ingresos federales, ventajas y desventajas."**

### III.1.- Atribuciones.

Analizadas que han quedado las autorizaciones, el marco jurídico y el manual de operaciones bajo los cuales deberán manejarse las instituciones de crédito que recauden contribuciones fiscales federales, ahora es conveniente analizar las operaciones que realizan dichas instituciones a efecto de determinar el tipo de operación que implica la recaudación.

Puesto que el objeto central del presente trabajo no es el de realizar un estudio sobre derecho bancario, consideramos suficiente con mencionar los tipos de operaciones bancarias que realizan las instituciones de crédito, así como sus características principales.

Empezaremos por la definición que de las operaciones bancarias hace, en su segundo párrafo, el artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito<sup>1</sup>, por considerar que la misma coincide plenamente con la doctrina:

"Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional, para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."

Respecto a la doctrina, el autor Rodríguez y Rodríguez afirma que "...los bancos son empresas que se encuentran en el centro de una doble corriente de capitales, las que afluyen al banco por no ser inmediatamente necesitadas por sus dueños y las que salen del banco para ir a manos de los que se encuentran precisados de ellos."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990. Modificada por última vez por Decreto publicado el 9 de junio de 1992.

<sup>2</sup> RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. "Derecho Bancario", 2ª ed., México, Ed., Porrúa, 1964, p. 27.

De lo anterior podemos deducir dos tipos de operaciones: las operaciones pasivas, que son representadas por los capitales que el banco recibe del público, y las operaciones activas, que consisten en la colocación de dichos capitales en el público que los necesita, en donde la principal actividad del banco es la de llevar a cabo una intermediación con ánimo de lucro a través de la interposición de su actividad bancaria.

Pero existe un tercer tipo de operaciones denominadas: de servicios, las cuales consisten generalmente en la atención de negocios ajenos, realizados mediante contratos de prestación de servicios, de comisión, de mandato o mediación, y no darán lugar a asientos en el "debe" ni en el "haber", en el "activo" ni en el "pasivo" del balance, sino a simples partidas del resultado que figuran en el balance como "comisiones".<sup>3</sup>

Por lo tanto, si el procedimiento que realizan las instituciones de crédito para la recepción de declaraciones y pago de las contribuciones fiscales federales, no implica la modificación de los activos o pasivos de los balances bancarios, se tratará ésta de una operación bancaria neutra o de servicios.

Ahora que hemos determinado la naturaleza del servicio de recaudación, es conveniente encuadrarla dentro de las demás operaciones de servicios que prestan las instituciones de crédito.

Dentro de las llamadas operaciones de servicios, podemos encontrar las siguientes:

**a) El Fideicomiso.** El fideicomiso es un contrato mediante el cual una persona física o moral destina sus bienes o derechos a la realización de una finalidad lícita y determinada, encargando a una institución fiduciaria el llevar a cabo esa finalidad, en beneficio propio o de otra u otras personas.

Esta operación se encuentra contemplada en el artículo 46, fracción XV, de la Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>3</sup> RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. "Derecho Bancario", Ob. Cit., p.p. 34 - 35.

**b) Servicio de cajas de seguridad.** Este servicio consiste en poner a disposición del cliente, por parte de la institución de crédito, un cierto espacio vacío comprendido en locales acorazados, para que coloque en él los objetos o documentos que desee.

La prestación del servicio de cajas de seguridad se encuentra previsto dentro de la fracción XIII, del artículo 46, de la Ley de Instituciones de Crédito.

**c) Operaciones con oro, plata y divisas.** Las instituciones de crédito podrán llevar a cabo, por cuenta propia o de terceros, operaciones con oro, plata y divisas, sujetándose a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México.

Dentro de la Ley de Instituciones de Crédito, se prevé dicha operación en la fracción XII, del artículo 46.

**d) El giro y la transferencia.** Operación que consiste en ordenarle a la institución de crédito, ponga una determinada suma de dinero a disposición de otra persona en una plaza bancaria distinta.

**e) Mediación en los cobros.** A través de esta operación, las instituciones de crédito se encargarán de cobrar, por cuenta de sus clientes, letras de cambio, cheques, cupones y documentos en general.

La anterior operación se encuentra regulada en la fracción XIV, del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

**f) Servicio de caja y tesorería.** Por este servicio, la institución de crédito se encargará de realizar los pagos de un cliente en sus propias ventanillas, con cargo a la provisión previa que aquél debe haber hecho.

Fracción XVIII, del artículo 46, de la Ley en cita.

**g) Representación y otros servicios.** Las instituciones podrán actuar como representantes comunes de tenedores de títulos de crédito, llevar contabilidad y libros de actas y registros de sociedades y empresas, desempeñar el cargo de albaceas, desempeñar sindicaturas o encargarse de la liquidación de negociaciones, establecimientos, concursos y herencias, así como encargarse de realizar avalúos.

Fraciones XVII y XIX a XXII, del multicitado artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Y, por último:

**h) Depósito de títulos.** Los bancos están facultados para recibir depósitos en administración, en custodia o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.

Ley de Instituciones de Crédito, artículo 46, fracción XVI.

Ahora que hemos analizado las operaciones de servicios que prestan las instituciones de crédito, nos damos cuenta que la doctrina no se interesa por el estudio de dicha actividad recaudatoria, limitándose, cuando llega a ser mencionada, a manejarla a modo de ejemplo, sin dar más explicación. De igual manera, la Ley de Instituciones de Crédito no contempla, dentro de ninguna de las fracciones de su artículo 46, la realización específica del servicio de recaudación de contribuciones federales, por lo que esta actividad se realizará de conformidad con lo establecido en la fracción XXIV, por ser ésta la que les permite realizar, a las instituciones de crédito, todas aquellas actividades análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

### **III.2.- Beneficios para el contribuyente.**

Es necesario dejar claro que el único sujeto activo de la obligación fiscal facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31, fracción IV, lo constituye el Estado (Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios), que como ente soberano, y en función de su potestad tributaria, exige, de quien se encuadró en la situación jurídica o de hecho prevista por las leyes tributarias, el cumplimiento de la obligación sustantiva.

Correlativo a este derecho que tiene el Estado de exigir, aún en contra de la propia voluntad del contribuyente, los créditos fiscales a su cargo, consideramos existe la obligación, por parte del Estado mismo, de proporcionar a los contribuyentes todos aquellos elementos necesarios para satisfacer cabalmente sus obligaciones tributarias, sin que la carencia de los mismos, produzcan atraso en su cumplimiento y, por ende, haga más gravosa la obligación.

Por lo tanto, será obligación de las autoridades hacendarias la creación de tantas oficinas recaudadoras como necesidades recolectoras de contribuciones fiscales a nivel nacional haya, para prevenir o evitar la omisión total o parcial de las contribuciones por falta del elemento material que impida la satisfacción de las mismas.

De lo anterior, es considerado un acierto rotundo el que, a efecto de cumplir con una obligación prioritaria y permanente, el Estado haya considerado a las instituciones de crédito como las encargadas de llevar a cabo la recepción de declaraciones fiscales y recibir su pago, en virtud de su cobertura nacional, su infraestructura adecuada y su tecnología necesaria para el cumplimiento de esta actividad.

Afirma el Doctor Acosta que "...la importancia actual de la banca radica fundamentalmente en su intervención, en el fenómeno económico de captar fondos de quien los posee para derivarlos a quienes los necesitan, en forma masiva y profesional, utilizando toda la tecnología moderna que cada día es más sofisticada y ampliando también el espectro de los servicios financieros que proporciona y ha extendido su red de

oficinas, tanto en el país de origen, como ahora ya a nivel mundial."<sup>4</sup>

Cierto es que lo manifestado por este autor nos hace pensar únicamente en el beneficio que obtienen los cuenta o tarjetahabientes que, respecto de los capitales depositados en las instituciones de crédito o créditos obtenidos de ellas, mantienen una relación directa, y cuya actividad financiera hace posible el mejoramiento del sistema bancario, pero sería indiscutible afirmar que el mismo beneficio que obtienen sus acreedores o deudores, lo obtienen los contribuyentes sin que ello implique la utilización de operaciones activas o pasivas, sino únicamente el aprovechamiento del servicio de recaudación de contribuciones federales que como operación bancaria neutra o de servicios, prestan las instituciones de crédito.

Este beneficio se traduce en economía para el contribuyente, pues ya no tendrá que perder mucho tiempo desplazándose hasta una oficina recaudadora de contribuciones, formarse en una larga fila, esperando le reciban el pago de su obligación fiscal, para después volver a recorrer el trayecto emprendido de regreso a casa, sino que ahora encontrará, cerca de su domicilio, una institución bancaria o sucursal donde además de cumplir con su obligación fiscal, podrá realizar otras actividades financieras, teniendo la tranquilidad de que ha depositado el pago de sus contribuciones en una institución encargada del manejo de los capitales recaudados.

Encuadrándose este beneficio dentro de una de las máximas que, en su obra: "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", formula Adam Smith, y que es conocida como "principio de comodidad", a través del cual se establece, afirma el licenciado Rodríguez Lobato<sup>5</sup>, "...que todo impuesto debe recaudarse en la época y en las formas en las que es más probable que convenga su pago al contribuyente. Es decir, deben escogerse aquellas fechas o periodos que, en atención a la naturaleza del gravamen, sean más propicias y ventajosas para que el causante realice el pago."

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. "Derecho Bancario", México, Ed. Porrúa, 1991, p. 243.

<sup>5</sup> RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal", Ob. Cit., p. 62.

### **III.3.- Conveniencias e inconveniencias para la banca privada.**

Hemos dejado en primer término el análisis del beneficio que le representa al contribuyente el que las instituciones de crédito presten el servicio de recepción de declaraciones y pago de contribuciones en sus ventanillas, por ser éste el elemento más importante para el Estado, quedando pendiente el análisis de las conveniencias e inconveniencias que les pueda presentar tanto a la banca privada como al Fisco Federal.

Ahora toca el turno a las instituciones de crédito, cuyo beneficio obtenido por el servicio prestado resultaría fácil de comprender: recibir, por parte del Gobierno, una remuneración económica acorde a los gastos que por proporcionarlo eroguen, más una ganancia adicional.

Actualmente, el beneficio que prevé la autorización vigente así como el instructivo de operación, dista mucho de la primera autorización otorgada, por lo que consideramos conveniente mencionar los cambios de consideración que ha tenido dicha retribución económica.

Respecto a la autorización general de fecha 13 de julio de 1982, podemos observar que el beneficio que obtenían las instituciones de crédito estaba en relación al trabajo desempeñado:

"Regla Séptima.- Al término de cada mes, se cubrirá al banco la cantidad de \$ 5.00 (CINCO PESOS 00/100 M.N.) por cada declaración recibida a través de la Oficina Federal de Hacienda receptora de la concentración, en base a la relación analítica y mediante recibos suscritos por el propio banco."

Así pues, este beneficio era directamente proporcional a las necesidades de los contribuyentes, quedando los gastos que implicara la prestación de este servicio a cargo de las propias instituciones:

"Regla Octava.- Quedarán a cargo del banco los gastos que origine la entrega de relaciones, declaraciones, cheques de caja para la concentración de la recaudación y los demás que se deriven de la prestación del servicio."

Debiendo el banco abonar, el mismo día, el importe bruto de la recaudación en la cuenta que le lleve a la Tesorería de la Federación, y concentrar el importe neto precisamente al día siguiente hábil:

"Regla Quinta.- El banco, el mismo día de la recepción, abonará en la cuenta que para el efecto establezca a favor de la Tesorería de la Federación, el importe bruto de la recaudación, según declaraciones recibidas, en la misma cuenta cargará la suma que reporten los cheques devueltos a que se refiere el segundo párrafo de la regla tercera y concentrará el importe neto de la recaudación en la Oficina Federal de Hacienda principal, subalterna o agencia de la localidad, o en su caso en la Oficina Federal de Hacienda número 25 tratándose de declaraciones en el Distrito Federal, según corresponda conforme declaraciones recibidas, precisamente al día siguiente hábil antes de las 13:00 horas, mediante cheque de caja a favor de la Tesorería de la Federación, procediendo a su entrega conjuntamente con la demás documentación (declaraciones, anexos, relaciones analíticas y cheques devueltos adjuntos a una relación de los mismos), en la inteligencia de que el importe del cheque de caja deberá ser igual al reporte de la relación analítica, una vez deducidos los cheques devueltos."

Por lo que respecta a la autorización de 16 de julio de 1986, que autorizó a las distintas instituciones nacionales de crédito para que llevaran a cabo las operaciones de recolección y traslado de fondos federales en el Distrito Federal y área metropolitana, para custodiar y concentrar en el Banco de México, se observa que se les otorgó a determinadas instituciones el carácter de recolectoras o concentradoras, quienes para el cumplimiento de esta autorización deberían entregar el importe de las mismas a las Oficinas Federales de Hacienda que para tal efecto se determinarían.

En obvio de una economía administrativa, respecto de las grandes cargas de trabajo que tenían las Oficinas Federales de Hacienda, esta autorización permitía, a determinadas instituciones nacionales de crédito, prestar el servicio de custodia y concentración al Banco de México.

Esta autorización no preveía ningún beneficio reportado a las instituciones por la prestación de este servicio, aún cuando se les otorgaba la facultad de contratar los servicios de empresas especializadas:

"Regla Primera.- El servicio de recolección de fondos federales se prestará por cada uno de los bancos señalados en la presente autorización bajo su responsabilidad, sin perjuicio de que para ello pueda utilizarse, si lo considera conveniente, los servicios especializados de conducción y protección que ofrezcan personas morales especializadas y seleccione a su arbitrio.

"Regla Segunda.- La recolección de fondos se efectuará en los días hábiles de las 13:30 horas a las 15:00 horas. En forma excepcional y por causa justificada podrá llevarse a cabo fuera de los días y horario citado, previo aviso de la oficina exactora, al banco que se trate o viceversa."

En el acuerdo de fecha 14 de marzo de 1989, que reformara y adicionara la autorización general otorgada a los bancos, se establecieron cambios importantes.

En la regla séptima se estableció una comisión que de manera quincenal recibieran las instituciones, sin establecer su monto:

"Regla Séptima.- Por conducto de la Oficina Federal de Hacienda respectiva se pagará una comisión a las sociedades nacionales de crédito. El pago de la comisión se hará quincenalmente a la presentación de los recibos correspondientes, suscritos por funcionarios autorizados de las sociedades nacionales de crédito recaudadoras."

En tanto que la regla quinta estableció un nuevo término de concentración de las recaudaciones:

"Regla Quinta.- La sociedad nacional de crédito, el mismo día de la recepción del impuesto, abonará en la cuenta que para tal efecto establezca a favor de la Tesorería de la Federación, el importe bruto de la recaudación según declaraciones recibidas; en la misma cuenta cargará la suma que reporten los cheques devueltos a que se refiere el segundo párrafo de la regla tercera y concentrará el importe neto de la recaudación precisamente antes de las 13:00 horas del tercer día hábil siguiente al de la fecha de percepción del ingreso. ..."

La resolución de fecha 3 de octubre de 1991, estableció cambios de consideración, tanto en el beneficio económico como en los días para concentrar las cantidades recaudadas:

"Regla Cuarta.- La cantidad que cubrirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las instituciones, por declaración captada, será determinada de manera conjunta, en base al costo promedio variable de operación que puede ser identificado con los servicios a que se refiere esta resolución del conjunto de las instituciones. Para estos efectos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con las instituciones de crédito, semestralmente, llevarán a cabo las revisiones de costos correspondientes.

"Regla Quinta.- Las instituciones de crédito deberán efectuar la concentración de los fondos recibidos por concepto de contribuciones a la Tesorería de la Federación, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la recepción de los fondos.

"Regla Sexta.- Cuando las instituciones bancarias no puedan efectuar la concentración del importe recaudado, en el plazo establecido en la regla anterior, podrá contar hasta con dos días hábiles adicionales a los establecidos en la misma para hacerlo, siempre y cuando la recaudación no exceda del 1% del importe total recaudado mensualmente a nivel nacional por la institución de crédito incurrente, tomando como base el mes anterior al que se trate."

Por último tenemos la autorización vigente de 4 de enero de 1993, que establece lo siguiente:

"Regla Sexta.- El banco, el mismo día de la recepción de las contribuciones, abonará en la cuenta que para el efecto establezca a favor de la Tesorería de la Federación, el importe bruto de la recaudación según declaraciones recibidas; en la misma cuenta cargará la suma que reporten los cheques devueltos a que se refiere el segundo párrafo de la regla quinta y concentrará al Banco de México el importe neto de la recaudación precisamente antes de las 9:30 horas del tercer día hábil siguiente al de la fecha de recepción del ingreso, a efecto de que la institución central lo acredite en la cuenta general que le lleva a la Tesorería de la Federación.

"Cuando la recaudación se realice en el horario vespertino, el abono en la precitada cuenta se hará a más tardar a las 10:00 horas del día hábil siguiente, a partir del cual se computará los tres días hábiles siguientes de que se dispone al banco para realizar la concentración del importe neto en la forma y plazos ya previstos en el párrafo anterior."

"Regla Novena.- Quedará a cargo de los bancos autorizados los gastos inherentes a la prestación del servicio."

De lo anterior podemos resumir que originalmente el Estado retribuía económicamente a las instituciones del crédito por el servicio prestado, empezando por una determinada cantidad por cada declaración que recibieran, después con un pago quincenal que de común acuerdo pactaban, posteriormente con una cantidad que convenían, sin determinar la forma de pago, y actualmente ni la autorización ni el instructivo de operación establecen ninguna clase de remuneración.

Expuse para ello, hemos analizado conjuntamente con la remuneración, los días que han tenido las instituciones de crédito para concentrar el importe neto de la recaudación, por que de la investigación de campo practicada en la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, ubicada en avenida Constituyentes 1001, edificio C-2, primer piso, en México, Distrito Federal, se estableció que ahora las instituciones de crédito no obtienen una remuneración directa por parte del Gobierno Federal en relación al servicio prestado, sino que están autorizadas para recaudar las contribuciones fiscales federales, abonar diariamente el importe bruto obtenido, en la cuenta que le llevan a la Tesorería de la Federación, y entregar el importe neto de la recaudación al tercero o cuarto día siguiente hábil, según el horario de recepción; consistiendo su remuneración en la capitalización que puedan obtener del manejo financiero de esas cantidades durante el tiempo establecido, para posteriormente devolverlas al término del mismo.

Ahora que sabemos cuál es el beneficio que obtienen las instituciones de crédito, el siguiente problema es el de estimar, en cifras reales, la cantidad de dinero que como contraprestación obtienen.

Del capítulo donde se mencionaron las operaciones de las instituciones de crédito, recordemos que el objeto de las mismas es el de recibir fondos o capitales para mantenerlos en disponibilidad, esto es, capitales que afluyen al banco por no ser inmediatamente necesitados por sus dueños, y los capitales que salen del banco para ir a manos de los que se encuentran precisados de ellos.

Podríamos pensar que tanto dinero como reciben, tanto dinero como prestan, pero la colocación de todos los fondos recibidos puede presentar un problema llamado "de liquidez", por tanto es necesario que una cantidad razonable de fondos recibidos se conserve en la institución, con el objeto de mantenerlo en un estado de permanente disponibilidad, ya que en función de la existencia de éste, el banquero puede (matemáticamente) determinar la capacidad de los bancos de crear dinero.

El siguiente ejemplo<sup>6</sup> le dará mayor claridad a este problema:

a) En el banco B, el cliente X-1 efectúa un depósito \$1000.00. B dispone de ese monto, que puede prestar a otro cliente, menos el encaje obligatorio que, supongamos, es del 20%, o sea que B puede prestar \$800.00, debiendo conservar \$200.00, que contabilizará en su cuenta de "efectivo mínimo".

b) Si B presta esos \$800.00 al cliente X-2, se los acreditará en la cuenta corriente de éste; B en realidad dispone de ese depósito pues los fondos se hallan acreditados en una de sus cuentas corrientes. Pero para poder prestarlos deberá nuevamente respetar el encaje obligatorio del 20%, con lo que obtendrá \$ 640.00 de "capacidad prestable".

c) B presta esos \$640.00 al cliente X-3, menos, como es obvio, el 20 % de encaje. Presta en ese caso \$512.00 al cliente X-4, acreditándoselos en la cuenta corriente.

Ese nuevo depósito también es prestable (recordemos que los depósitos son disponibilidades prestables de los bancos, salvo el coeficiente destinado al encaje). Y así se repetirá la operación, hasta que por deducción, en cada caso, del 20% de efectivo mínimo, se agote la capacidad dineraria originada por el primer depósito.

<sup>6</sup> KATZBANSKY, Jorge. "Banco y Entidades Financieras. Operaciones, Contratos de Préstamo y Oferta Pública", Buenos Aires, Ed., Astres, 1988, p. 31.

Cuando ello ocurra, la suma de todos los importes expuestos en la cuenta de efectivo mínimo será de \$1,000.00, importe idéntico al depósito originario; y el banco habrá efectuado préstamos por \$4,000.00. Sumando ambos importes (\$4,000.00 de préstamo más \$1,000.00 de reservas), el dinero movilizado equivale a cinco veces el depósito originario (encaje del 20%, o sea 1/5 de la unidad).

Se afirma que a mayor encaje, menor creación de dinero bancario, pues la capacidad de los bancos de crear dinero se halla relacionada con la proporción de encaje.

Esto nos puede llevar a pensar que el dinero, producto de la recaudación de contribuciones, le podrá servir a las instituciones para conformar las cantidades que le permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez, a fin de reducir el porcentaje que deberá retirar de cada depósito y así poder invertir mayor cantidad o, en su caso, la totalidad, diversificando los riesgos y obteniendo un mayor provecho de su capital activo.

Desgraciadamente, como problema de liquidez, puede o no presentarse, y en el último de los casos se trataría de un gran volumen de capital ocioso que, aún cuando sirva para cubrir las cantidades que les permitan mantener condiciones de seguridad y liquidez, en caso de un volumen bajo de ingresos en sus actividades pasivas, los bancos podrán invertir íntegramente estas cantidades, amparando el encaje de las mismas con las cantidades recaudadas de las contribuciones, pero en caso de existir un pequeño remanente a favor, no le convendría invertirlos, tornándose éste en capital improductivo.

Esto llevaría a las instituciones de crédito a buscar la manera de invertir las cantidades recaudadas en operaciones que le reporten una mayor productividad, lo que nos haría pensar en la aplicación de éstas al capital de sus operaciones activas, buscando con esto constituirse en acreedoras de sus clientes, como consecuencia de los créditos que les otorgan, y cuyo beneficio radica esencialmente en la diferencia que existe entre los intereses que abonan, es decir, lo que pagan por obtener el dinero, y los intereses que reciben, o sea, los que cobran por proporcionar el dinero a quien lo necesita.

A mayor capital que obtienen los bancos del público, mayor es su actividad intermediadora y, por consiguiente, mayor el beneficio reportado al banco, es decir, la base de la economía de todas las instituciones de crédito se consolida en las cantidades que de la prestación de sus operaciones pasivas obtienen, cosa que no podría concebirse sin un amplio capital ajeno de manejo. Y así, una vez capitalizadas, poder efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos, así como asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso, aval de título de crédito, así como la expedición de carta de crédito, expedir tarjetas de crédito, con base en contratos de apertura de créditos en cuenta corriente, operar con valores, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y la del Mercado de Valores, establecer la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles, así como suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas y operar con documentos mercantiles por cuenta propia.<sup>7</sup>

Para esto, es conveniente observar la manera en que las instituciones de crédito obtienen, a través de sus operaciones pasivas, los recursos necesarios para la realización de sus operaciones activas:

Afirma el licenciado Rodríguez Rodríguez\* que "...las operaciones pasivas pueden distinguirse en regulares e irregulares: llamamos operaciones pasivas regulares a aquellas que representan el modo ordinario de obtención de capitales ajenos por las instituciones de crédito: los depósitos bancarios y la emisión de títulos; llamamos operaciones pasivas irregulares a aquellas que consisten en procedimientos extraordinarios y anormales a las que acuden los bancos para obtener dinero en la Bolsa o en el Mercado Libre: a través de redescuentos y aceptaciones, préstamos a corto plazo con garantía y reportos."

<sup>7</sup> HERRERÓN SILVA, Hermilio. "Las Instituciones de Crédito", México, Ed., Trillax, 1988, p. 98.

\* RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. "Derecho Bancario", Ob. Cit., p. 35.

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, están facultadas para recibir depósitos bancarios de dinero a la vista, de ahorro, a plazo o con previo aviso; aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios y emitir obligaciones subordinadas.

Resumiéndose en tres clases:

- a) Depósito de capitales por parte del público en general.
- b) El manejo de su propio capital constitutivo y sus reservas.
- c) La emisión de obligaciones.

Con base en lo anterior, podemos considerar que el servicio de recepción de declaraciones y pago de contribuciones fiscales federales (operación bancaria neutra o de servicio), es otro medio por el cual, sin estar previsto en la doctrina, las instituciones de crédito se allegan de recursos que al ser invertidos, tanto en las actividades propias de sus operaciones activas o en operaciones de bolsa o mercado libre de dinero, les provoca una capitalización de sus activos, especialmente, para efectos del presente trabajo, esta última, cuyo inconveniente del corto tiempo de manejo no le representa problema alguno.

Lo anterior no implica que las instituciones de crédito no puedan invertir las cantidades recaudadas en operaciones activas, simplemente que la imposibilidad de acceder a la base de datos de los estados financieros de las instituciones de crédito, nos impide conocer el beneficio real de su inversión, cosa que no sucede si consideramos su inversión en operaciones de bolsa o mercado abierto que, en virtud de ser públicas las condiciones en las que opera, nos ayudará a conocer, con mayor exactitud, el beneficio que de esto obtienen las instituciones.

Antes de continuar es necesario definir lo que es la Bolsa de Valores, el mercado de dinero, y sus instrumentos más utilizados en nuestro sistema financiero<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> VILLEGAS, Eduardo y ORTEGA, Rosa María. "Nuevo Sistema Financiero Mexicano", 2ª ed., México, Ed. P.A.C., 1994, p.p. 274 - 325.

La Bolsa de Valores es una sociedad anónima de capital variable, cuya función principal es facilitar las transacciones con valores y desarrollar el mercado, con el objetivo de dar liquidez al mercado de valores. Su principal actividad es la de negociar con instrumentos financieros, tanto en el mercado de dinero, de capitales y de metales.

Debido a los largos plazos de inversión que presentan tanto el mercado de capitales como el de metales, nos referiremos únicamente al mercado de dinero, el cual se origina en la relación de oferentes y demandantes de fondos a corto plazo. Este mercado existe porque por un lado particulares, empresas, gobiernos e intermediarios financieros, tienen fondos temporalmente ociosos, que esperan les generen alguna utilidad, y, por otro, hay particulares, empresas y gobiernos que necesitan financiamientos temporales o estacionales adicionales.

Los instrumentos del mercado de dinero, en el Sistema Financiero Mexicano, son los siguientes:

- a) Cuenta maestra.
- b) CEDES.
- c) Bonos de prenda.
- d) CETES.
- e) Bonos de desarrollo del Gobierno Federal.
- f) Aceptaciones bancarias.
- g) Pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento.
- h) Pagarés de la Tesorería de la Federación.
- i) Papel comercial.
- j) Papel comercial quirografario.
- k) Papel comercial avalado.
- l) Papel comercial bursátil.
- m) Papel comercial extrabursátil.
- n) Pagaré empresarial bursátil.
- ñ) Papel comercial indizado.

De los anteriores instrumentos, mencionaremos únicamente aquellos que creemos les reportarán a las instituciones de crédito un mayor beneficio a corto plazo, advirtiendo que debido a la escasez de tiempo con que cuentan para el manejo permitido de las cantidades recaudadas, existe la posibilidad de que no todos estos instrumentos sean viables en su aplicación.

**a) CEDES.-** Son títulos de crédito nominativos emitidos por bancos en los cuales se consigna la obligación de éstos a devolver el importe al tenedor no antes del plazo consignado en el título, a cambio de esto, el depositante recibe un interés mensual. Operados por los mismos bancos, su objetivo es canalizar el ahorro interno de los particulares, estando garantizados por los activos del propio banco. Ofrecen un rendimiento por tasa de interés fijada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Banco de México, para cada plazo, publicada por la Asociación Mexicana de Bancos. Estos títulos pueden ser adquiridos por personas físicas o morales, mediante suscripción del banco emisor, por lo cual no se cobra comisión, liquidándose el mismo día en que se realiza la operación.

**b) CETES.-** Son títulos de crédito al portador en los que se consigna la obligación del Gobierno Federal a pagar el valor nominal a la fecha de su vencimiento. Son emitidos por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Una de las características principales de los CETES es su liquidez, pues no importa que el período de su vencimiento sea largo, se podrá negociar con ellos en periodos verdaderamente cortos.

El beneficio de los CETES radica en que hasta la fecha su valor nominal es determinado, y para hacerlos atractivos, el mismo mercado, en función al rendimiento de otros instrumentos, les determinará un porcentaje anual de descuento, por lo que el inversionista que los compra pagará un precio inferior a su valor (bajo par). Obteniéndose una ganancia al momento de su venta, debido a la aplicación de su propia tasa de rendimiento respecto al tiempo que se mantuvo en inversión. La venta de CETES antes del vencimiento está sujeta a ligeras fluctuaciones, si se vende a un precio relativamente alto el inversionista recibirá más dinero por ellos, aumentando su rendimiento y viceversa si se vende a un precio bajo.

Existen otro tipo de operaciones que se realizan con la compra y venta de CETES, pero estos no se establecen bajo el mecanismo de tasas de descuento, sino que estos presentan un mayor grado de complejidad. Se conocen con el nombre de reportos y son

operaciones mediante las cuales el cliente de una casa de bolsa adquiere CETES a un precio determinado, pactando con ella revertir la operación al mismo precio en determinada fecha futura, recibiendo a cambio un premio (equivalente a la tasa de interés). El precio de los Certificados de la Tesorería, en esta operación, no será determinada por las tasas de descuento, sino que será a valor determinado, mismo que será devuelto al vencimiento del plazo establecido, y el rendimiento de esta operación lo fijará la tasa de interés previamente acordada.

**c) Papel comercial.-** El Papel Comercial es un instrumento de financiamiento e inversión representado por un pagaré a corto plazo, inscrito en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, en la sección de valores, y que se cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores. El Papel Comercial es emitido y operado por las sociedades mercantiles establecidas en la República Mexicana, incluyendo a empresas de factoraje. Su objeto es representar una fuente de financiamiento a corto plazo para apoyar el capital de trabajo. Se emiten con valor nominal determinado y con garantía, misma que se determina en base a la capacidad financiera y crediticia de la empresa emisora. No existe plazo mínimo y el máximo es de 360 días, sin embargo, por lo general, los plazos oscilan entre los 7 y 91 días. Este instrumento no genera intereses, su rendimiento se determina entre el precio de compra par y el precio de venta o valor de redención, que es el valor nominal en la fecha de vencimiento del pagaré que representa la emisión. Se colocan mediante la oferta pública y sus posibles adquirentes son personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera. Debe ser liquidado el mismo día o 24 horas después de realizada la operación.

**d) Papel comercial bursátil.-** Es un instrumento de financiamiento e inversión representado por un Pagaré a corto plazo, inscrito en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sección valores, en la Bolsa Mexicana de Valores y restringidos a empresas con acciones inscritas en el mencionado registro. No ofrecen garantía específica, prevaleciendo la solvencia moral y económica del emisor con un plazo entre 15 y 180 días, colocándose mediante oferta pública, sus posibles adquirentes son personas físicas o morales de nacionalidad mexicana o extranjera.

**e) Bonos ajustables del Gobierno Federal (Ajustabonos).-**

Son títulos de crédito nominativos, negociables, denominados en moneda nacional, emitidos por el Gobierno Federal con valor nominal determinado, con la característica de que este valor nominal es "ajustable" por la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, para cada emisión. De algún modo puede decirse que al ajustarse contrarrestan el efecto de la inflación por lo que los intereses devengados cada 90 días a una tasa fija, se convierten en una tasa real garantizada por arriba de la inflación. Pueden adquirirlas personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana o extranjera.

**f) Aceptaciones bancarias.-** Son letras de cambio nominativas

emitidas por personas morales, aceptadas por sociedades nacionales de crédito, en base a los montos autorizados por el banco aceptante y endosadas para que éste a su vez las pueda negociar entre inversionistas del mercado de dinero, otorgando garantía sobre las mismas. Las aceptaciones bancarias tienen como propósito establecer un instrumento para financiar las necesidades de recursos a corto plazo de la pequeña y mediana industria, para apoyar el capital de trabajo. Al ser letras de cambio, no generan intereses y su rendimiento se da en base al diferencial entre el precio de compra bajo par y el precio de amortización o redención (valor nominal en la fecha de vencimiento). Pueden colocarse en oferta pública o privada y ser adquiridas por personas físicas o morales, mexicanas o extranjeras.

**g) Pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento.-** Son

títulos bancarios emitidos por un banco en los cuales se consigna la obligación de éste de devolver al tenedor el importe del principal más los intereses en una fecha consignada. Tiene como propósito canalizar el ahorro interno de los particulares, con un valor nominativo igual a la cantidad invertida, sin garantía específica. Con estos títulos se ayuda a cubrir una baja captación bancaria y a que los bancos tengan una posición más competitiva ante las casas de bolsa, aún cuando éstas participen en su operación.

Hemos dejado al último el análisis de los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, por considerar que es éste, en la práctica, el instrumento más utilizado por las instituciones de crédito para obtener una mayor capitalización de sus activos, ya bien cuando presentan una baja captación del público o cuando quieren invertir capitales de reserva que les produzcan rendimientos a muy corto plazo, y del cual tomaremos un ejemplo que de antemano advertimos las posibles variaciones en cuanto a las cantidades y porcentajes aquí presentadas, pero que servirán para darnos un pequeño bosquejo del beneficio de su inversión.

Antes de continuar con el ejemplo propuesto, es necesario dejar claro que las instituciones de crédito obtienen la captación de dinero productivo de dos maneras, una es a través de su captación tradicional (operaciones pasivas) y otra es en el mercado abierto de dinero, el beneficio que le reporta la primera actividad esta en base a la tasa de interés que paga a quien le deposita su capital (% pagado) y la tasa de interés que cobra a quien lo requiere (% cobrado). Respecto del mercado de dinero abierto el porcentaje de beneficio que le reporta es la tasa de interés interbancaria promedio (TIIP), que determinada por el Banco de México, regirá los intereses capitalizadores de los instrumentos de mercado.

La o las tasas de interés interbancaria promedio (TIIP) se determinan de la siguiente manera<sup>10</sup>:

- a) Las instituciones interesadas en participar en la determinación de la o las tasas de interés interbancaria promedio, deberán manifestarlo por escrito a la gerencia del mercado de valores del Banco de México.
- b) El Banco de México informará por escrito a las instituciones participantes el plazo y el monto, por lo que podrán presentar cotizaciones de tasas de interés.

<sup>10</sup> Circular emitida por el Banco de México a la Tesorería de la Federación, en la que se da a conocer el procedimiento y los algoritmos de cálculo para determinar la Tasa de Interés Interbancaria Promedio (TIIP) y la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIE).

c) Las instituciones participantes podrán presentar cotizaciones de tasas de interés, a más tardar a las 12:00 horas del día hábil bancario inmediato siguiente a aquéllos en que se realicen las subastas de valores gubernamentales, de conformidad con las convocatorias que, para dichas subastas, ponga a disposición el Banco de México, debiendo presentar las instituciones únicamente una cotización para cada combinación de plazo y monto, que el Banco de México les haya informado, debiéndose expresar ésta en forma porcentual, cerrada a cuatro decimales.

d) Las cotizaciones presentadas tendrán el carácter de irrevocables y surtirán los efectos más amplios que en derecho corresponda.

e) Las tasas de interés interbancarias promedio que se obtengan del procedimiento de determinación realizado por Banco de México o de las condiciones prevalcientes en el mercado de dinero, determinadas también por este Banco Central, se expresarán en porciento anual cerradas a cuatro decimales.

f) Los resultados generales de la aplicación de los procedimientos anteriores, quedarán a disposición de las instituciones participantes, por escrito, en la gerencia de mercado de valores, a más tardar a las 14:00 horas del mismo día en que se determine la tasa de interés interbancaria promedio.

g) El Banco de México dará a conocer a la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V., a más tardar a las 14:00 horas del día en que se determinen, la o las tasas de interés interbancarias promedio.

h) El Banco publicará en el Diario Oficial de la Federación la o las tasas citadas y el nombre de las instituciones que participaron en su determinación, el día hábil bancario inmediato siguiente a aquél en que se hayan determinado.

Una vez que hemos dejado claro lo que es la TIIP, tomemos como ejemplo a la institución de crédito B, quien el día 3 de julio de 1994, recaudó, hasta antes de la 13:00 horas (horario matutino), un importe bruto de \$1,400.00, según declaraciones recibidas.

Este mismo día, abonó en la cuenta que para tal efecto le lleva a la Tesorería de la Federación dicho importe, cargando, en la misma, la suma que reporten los cheques devueltos: \$1,400.00 (\$1,000.00 en efectivo y \$400.00 en cheques que fueron devueltos).

El mismo 3 de julio, la institución B invierte en el mercado de dinero la cantidad recaudada, a efecto de obtener una remuneración al día 6 del mismo mes, antes de las 9:30 horas.

Para determinar la ganancia que obtuvo la cantidad invertida en el mercado, debemos aplicar las siguientes ecuaciones:

$$IN \times TIIP = BA$$

En donde IN es el importe neto recaudado por la institución bancaria, la TIIP es la tasa de interés interbancaria promedio del mes correspondiente al de la recaudación, lo que resulta de multiplicarlos será el beneficio anual (BA), en virtud de que la TIIP esta calculada anualmente.

$$BA / 360 = BD$$

Se divide el BA entre 360, que es el año calendario bancario, a fin de obtener el beneficio diario (BD)

$$BD \times 3 = R$$

Y, por último, el beneficio diario se multiplicará por los días que tienen los bancos para concentrar (3 o 4), dando por resultado la reciprocidad (R) que obtienen las instituciones de crédito por prestar el servicio.

Quedando la ecuación completa:

$$(IN \cdot TIIP / 360) (3) = R$$

Ahora tomemos el mismo ejemplo y hagamos la sustitución de las literales de las ecuaciones por cantidades determinadas que, aunque hipotéticas, arrojarán un posible resultado aproximado, considerando que la institución de crédito B invirtió la cantidad de \$1000.00, y que la tasa de interés interbancaria promedio, al día de la inversión, es del 32.23% anualizada:

$$(IN) 1,000 \times (TIIP) .3223 = (BA) 322.3$$

$$(BA) 322.3 / 360 = (BD) 0.8952$$

$$0.8952 \times 3 \text{ días} = (R) 2.68$$

Dándonos como resultando que la institución de crédito, por cada \$1,000.00 que haya recibido de la prestación del servicio de recaudación y que hayan sido invertidos en instrumentos de mercado (pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento), ganará, en este ejemplo, \$2.68 pesos diarios, es decir, el 0.0268% de logro-beneficio por cada peso, o también conocido, en términos económicos, como "apalancamiento" obtenido respecto de las cantidades recaudadas diariamente, reiterando lo impreciso que puede resultar este ejemplo debido a las cantidades y porcentajes manejados, toda vez que factores tales como tipo de institución, cantidades recaudadas, variación en la tasa de interés, entre otros, podrán alejarnos considerablemente del resultado real.

Este es tan sólo uno de los instrumentos en los que las instituciones de crédito podrán invertir, pero el beneficio que podrán obtener, respecto del gran número de instrumentos de inversión, es tan incierto como tantas operaciones que le reporten provecho existan, pero lo que sí podemos afirmar es que obtendrá mayor beneficio aquella o aquellas instituciones cuya visión financiera de inversión de capitales, respecto de los títulos más productivos, sea más precisa, es decir, aquella que sepa invertir de la mejor manera el capital, será la que mayor remuneración obtenga por el servicio prestado.

Por otro lado, la mayor inconveniencia que se pudiera presentar respecto del manejo de estas cantidades es el hecho de concentrar el importe neto de la recaudación al tercero o cuarto día hábil siguiente al de su percepción, pues como bien sabemos no es tan atractivo para el banco el ingreso de capitales que, aún que grandes, su retiro pueda ser imprevisto (a la vista) o a corto plazo, pues resultaría difícil para la institución comprometer dichos capitales, sin que se le pudiera presentar una situación de insolvencia, salvo el hecho de comprometer el pago y la entrega a día preestablecido, reportándoles, tanto para el dueño del capital como para la institución, un bajo beneficio de inversión.

Pero este inconveniente no lo es tanto al observarse el efecto "revolvente" que presenta la entrada y salida de capitales producto de la recolección de contribuciones federales, así como la entrega de los mismos, transcurrido el plazo, para su concentración a la Tesorería de la Federación.

Como sabemos, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso que ocurran y se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica:

I.- Si la contribución se calcula por periodos establecidos en ley y en los casos de retención o de recaudación de contribuciones, los contribuyentes, retenedores o las personas a quien las leyes impongan la obligación de recaudarlas, las enterarán a más tardar el día 17 del mes de calendario inmediato posterior al de terminación del periodo de la retención o de la recaudación, respectivamente.

II.- En cualquier otro caso dentro de los 5 días siguientes al momento de su causación.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Artículo 6º, párrafo primero y fracciones I y II del párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior nos hace suponer lo incorrecto que sería hablar de cantidades determinadas a recaudar en lapsos también determinados, esto es, no se puede precisar el monto total a recaudar por institución ni tampoco la época en que lo recibirá, toda vez que factores tales como fechas de pago, prórrogas, subsidios o estímulos fiscales, condonación totales o parciales de pago de créditos y accesorios, autorizaciones de pagos diferidos o en parcialidades, etc., les dan la característica de indeterminadas, pero de lo que sí estarán seguras las instituciones es de la constancia en el pago de las mismas, en razón a la causación diaria de las situaciones jurídicas o de hecho previstas por las leyes fiscales y del "mercado cautivo" que para el banco le representa el contribuyente, respecto al pago de sus contribuciones.

Es este término "constancia", el que hace que se presente el efecto revolvente de los capitales recaudados, el cual será explicado con el siguiente ejemplo:

Supongamos que el mismo banco "B" recauda el lunes 1º de febrero, en el turno vespertino, la cantidad \$60.00 (X1), el martes 2 la cantidad de \$40.00 (X2) y el miércoles \$20.00 (X3), hasta este último día tendrá en inversión la suma de las tres cantidades  $(X1 + X2 + X3) = \$120.00$ , que por virtud de haberse recaudado en horario vespertino, deberá concentrarse la primera (X1), hasta el día jueves, antes de las 9:30 horas.

Llegada la hora señalada del día jueves 4 de febrero, deberá descontar de la suma total, la primera de ellas, pero podrá abonar el importe neto de la recaudación de ese mismo día, que supongamos fue de \$50.00, a las restantes cantidades de las que todavía conserva su manejo:  $(X1 + X2 + X3 - X1 + X4) = \$110.00$ .

El viernes recauda \$10.00, el lunes \$80.00 y para el martes 9, \$10.00 más.

Lunes 1°  
--- \$60.00

Martes 2  
--- \$60.00  
--- \$40.00

---

Miércoles 3  
--- \$60.00  
--- \$40.00  
--- \$20.00

Jueves 4  
\* entrega \$60.00  
--- \$40.00  
--- \$20.00  
--- \$ 50.00

= \$120.00

= \$110.00

---

Viernes 5  
\* entrega \$40.00  
--- \$20.00  
--- \$50.00  
--- \$10.00

= \$80.00

Lunes 8  
\* entrega \$20.00  
--- \$50.00  
--- \$10.00  
--- \$80.00

= \$140.00

---

Martes 9

\* entrega \$50.00  
--- \$10.00  
--- \$80.00  
--- \$10.00

= \$100.00

Para sacar el porcentaje de capital fijo que manejan la institución, bastará con sumar las cantidades totales que manejan al día, descontando el vencimiento y añadiendo lo recaudado:

Miércoles 3.- \$120.00  
Jueves 4.- \$110.00  
Viernes 5.- \$ 80.00  
Lunes 8.- \$140.00  
Martes 9.- \$100.00  
Total: \$550.00

Y se dividen entre el número de días:

$$\$550.00 \text{ entre } 5 \text{ días} = \$110.00 \text{ (media).}$$

O bien, restar, del total, la cantidad más alta y la más baja y el resultado dividirlo entre tres:

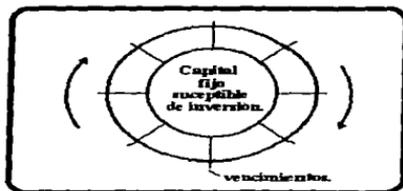
$$\$550.00 - \$140.00 - \$100.00 = \$310.00 / 3 = \$103.3 \text{ (moda)}$$

Siendo, de este ejemplo, la cantidad de \$103.3 el capital fijo que conservarán diario, pudiendo comprometer dicha cantidad o sus equivalentes, con la seguridad de que llegada la fecha de vencimiento, existirá capital para su entrega, sin requerirse del capital fijo de inversión.

Por lo tanto podemos descartar la idea de inconveniencia respecto al corto plazo de manejo, ya que como se pudo observar en el ejemplo, las instituciones de crédito conservan un capital que aunque fluctuante, es susceptible de comprometerse respecto del porcentaje que realmente maneja, previendo la liquidez de los mismos a fin de solventar los vencimientos de 3 y 4 días para no incurrir en mora.

Otra de las inconveniencias que se pudieran presentar contra las instituciones de crédito es el hecho de incurrir en desfasamiento respecto de los días de concentración, provocando con la extemporaneidad el pago de intereses, como pena convencional, por concepto de indemnización al erario federal a razón de 2 veces la tasa primaria CETES a 28 días.

Pero, como lo observamos anteriormente, este descuido puede ser previsible en la gráfica de porcentaje, simplemente estableciendo, dentro de ese capital volátil, el núcleo o capital fijo que podrá ser objeto de inversión, y el capital variable o circulante que será objeto de liquidez al vencimiento.



Evitando así las concentraciones extemporáneas, salvo, ¿por que no?, el caso en que la ganancia obtenida del manejo del capital en inversiones financieras sea más ventajoso que lo que le resulta el pago de dicha pena convencional, por lo que en esa circunstancia procurará sacar mayor partido de los capitales en inversión que sabe le reportarán la cantidad necesaria para el pago de los intereses, más aparte su ganancia capital, todo ello al amparo de la no existencia de ningún tipo de sanción o amonestación distinta de la pena convencional, previéndose únicamente el pago de intereses, pero no algún tipo de castigo a la reincidencia en desfasamientos.

Y, por último, en caso de que la institución de crédito concentre, por error, cantidades indebidas o en exceso, recibirá la mitad de intereses de los que recibiría el fisco federal por la no concentración a tiempo de dicha cantidad, en base a lo establecido por la regla séptima, último párrafo, de la autorización vigente, que a la letra dice: "Cuando el banco entere importes en exceso al erario federal, solicitará la recuperación, tanto del capital como de los intereses, a una sola vez la tasa CETES aplicada a los días que se hayan mantenido los recursos en la Tesorería de la Federación, de acuerdo con lo establecido en la presente regla, conforme al mecanismo definido en el instructivo de operación que forma parte integral de esta autorización."

Esta constituye, consideramos, la inconveniencia más real que le podría presentar para la banca el cometer un error en la concentración, pero que por su misma naturaleza es cien por ciento previsible.

### **III.4.- Conveniencias e inconveniencias para el Fisco Federal.**

La principal conveniencia que de todo esto recibe el Fisco Federal es, como ya lo hemos comentado, el hecho de complementar su actividad recaudatoria con la función bancaria, ya que es claro que ésta viene a suplir la falta de una amplia y eficaz red exactora a nivel nacional, de la cual adolece el Gobierno Federal.

De igual manera le resultaría conveniente, al Gobierno Federal, conservar la facultad de revocar la autorización otorgada a las instituciones de crédito que realicen la actividad recaudatoria, únicamente a aquella o aquellas en que considere que sus servicios recaudatorios prestados no son indispensables, así como a aquellas que hayan incurrido o persistan en incurrir en actos o faltas graves que lesionen, considerablemente, los intereses del fisco.

Lo anterior es con el propósito de que se conserve en todo momento el orden y se vigile el correcto desempeño de la actividad recaudatoria, eliminando aquellos elementos que desequilibren la eficacia de la misma. Propósito que al parecer buscaban la primera autorización de fecha 13 de julio de 1982, que sí la contemplaba.

"Regla Décima.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo podrá modificar o dejar sin efecto esta autorización, dando aviso al banco correspondiente con 15 días de anticipación, por su parte el banco podrá dejar de hacer uso de ella, previo aviso dado a la Tesorería de la Federación con la misma anticipación."

También la autorización de 16 de julio de 1986, establece la facultad de revocar dicha autorización sin necesidad de declaración judicial.

"Regla Decimasexta.- La falta de concentración de fondos en el Banco de México, dentro de los plazos señalados en las reglas Decimasegunda y Decimatercera, generará, a cargo del Banco recolector como indemnización al Fisco Federal, la obligación de pagar intereses sobre el importe de los fondos dejados de concentrar, conforme a la tasa que prevé el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación; el término de pago de los intereses aludidos se computará desde el día en que se debió hacerse el abono en la cuenta que llevan a la Tesorería y hasta el día en que lo efectúen; sin perjuicio de que en caso de reincidencia en las omisiones, esta Tesorería disponga unilateralmente y sin necesidad de declaración judicial alguna, la revocación de la presente autorización.

"Regla Decimaséptima.- La Tesorería de la Federación en cualquier tiempo podrá modificar o privar de efectos la presente autorización, por lo que las instituciones de crédito autorizadas, se someten al procedimiento administrativo."

Posteriores a estas autorizaciones ninguna más ha hecho mención a esta facultad, limitándose, tanto la actual autorización como su correspondiente manual de operación, a mencionar la aplicación de la pena convencional, como el único medio de control que ejercerá el Gobierno Federal cuando considere se vulneró los intereses del Fisco Federal, sin preverse ningún otro medio potestativo.

Consideramos que la actual omisión que presenta la autorización y el manual, no representa ningún problema, por una parte por que no necesita que se encuentre establecido en el convenio para hacerle efectiva la revocación a institución alguna, aunque sí sería conveniente se contemplara para la próxima autorización; y, por otro lado, la práctica se ha encargado de demostrarnos que aún existiendo, la misma carecería de toda aplicación, puesto que desde las primeras autorizaciones, que sí la contemplaban, hasta las últimas, nunca se han tenido noticias de que se le haya revocado a alguna institución la autorización para realizar la actividad recaudatoria, aún cuando las instituciones de crédito incurran frecuentemente en desfasamientos, subsanando estas omisiones con el pago de los respectivos intereses que como indemnización al fisco, le impone la propia Tesorería de la Federación.

Una de las conveniencias para el fisco, y consideramos la más polémica, es el hecho de hacerse acreedor del resultado que se obtenga de la aplicación de la pena convencional que por concepto de desfasamiento de las cantidades recaudadas se les imponga a las instituciones de crédito, y que cada vez ha sido más estricta, como se observa en las diferentes modificaciones que han sufrido las autorizaciones en éste aspecto.

La primera autorización de 13 de julio de 1982, estableció que los recargos se calcularán de acuerdo al Código Fiscal de la Federación:

"Regla Sexta.- Cuando el banco no efectúe la concentración del importe de la recaudación dentro del plazo fijado en la regla quinta (día siguiente hábil antes de las 13:00 horas), pagará como pena convencional a la Tesorería de la Federación recargos en concepto de indemnización al Fisco Federal, computados desde la fecha en que debió hacerse la concentración hasta el día en que la misma se efectúe, aplicando la tasa que para este concepto señale el Código Fiscal de la Federación y que para el año de 1982 es de 4.5% mensual."

El acuerdo que reforma y adiciona la autorización general de fecha 30 de julio de 1985, precisó el artículo del Código Fiscal:

"Regla Sexta.- Cuando el banco no efectúe la concentración del importe de la recaudación dentro del plazo fijado en la regla quinta, pagará a la Tesorería de la Federación, a través de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, recargos en concepto de indemnización al Fisco Federal, los que se determinarán en los términos del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, computados desde la fecha en que debió hacerse la concentración hasta el día que la misma se efectúe.

"En los casos en que la determinación de los recargos no exceda de la cantidad de \$ 10,000.00, la Tesorería de la Federación, en consideración a los antecedentes del banco y siempre que no haya habido más de dos omisiones semejantes durante el término de 6 meses calendario, discrecionalmente, podrá redimir el pago de la indemnización apercibiéndola de evitar la mora en lo sucesivo.

## ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

"En caso de reiterarse la concentración inoportuna de la recaudación en un lapso de un año, el monto de la indemnización será el doble de la que correspondería conforme al párrafo primero de esta regla."

La resolución de fecha 3 de octubre de 1991, es la primera que cuantificó los intereses de acuerdo a los Certificados de la Tesorería de la Federación:

"Regla Sexta.- Cuando la institución de crédito no efectúe la concentración del importe recibido por concepto de contribuciones dentro del plazo establecido (3 días más 2 adicionales), pagará a la Tesorería de la Federación intereses como indemnización al Erario Federal, a una tasa igual a dos veces la tasa primaria promedio mensual de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), a 28 días, correspondientes al último mes transcurrido anterior a la fecha en que se debió concentrar. Esta sanción se aplicará por cada uno de los días que transcurran desde la fecha en que debió concentrar los recursos antes referidos y hasta el día anterior al en que la efectúe.

"Cuando la institución bancaria no pueda efectuar la concentración del importe recaudado, en el plazo establecido en la regla anterior, podrá contar hasta con dos días hábiles adicionales a los establecidos en la misma para hacerla, siempre y cuando la recaudación no exceda del 1% del importe total recaudado mensualmente a nivel nacional por la institución de crédito incurrente, tomando como base el mes anterior al que se trate.

"Los intereses para estos casos de excepción se computarán aplicando una sola vez la tasa de (CETES) a que se refiere el primer párrafo de esta regla, desde el tercer día hábil siguiente de la fecha de recaudación y hasta el día anterior al en que se efectúe la concentración, inclusive.

"Los intereses a que se refiere esta regla se cubrirán por el banco respectivo en forma centralizada en la Tesorería de la Federación."

Y la autorización general de fecha 4 de enero de 1993, establece la manera actual de determinarse los intereses:

"Regla Séptima.- Cuando el banco no efectuó la concentración del importe de la recaudación dentro del horario y plazos fijados en la regla sexta (tercer día hábil antes de las 9:30 horas y cuarto día hábil tratándose del turno vespertino ), pagará a la Tesorería de la Federación, intereses como indemnización al Erario Federal, a una tasa igual a dos veces la tasa primaria promedio mensual de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) a 28 días, correspondiente al último mes calendario transcurrido anterior a la fecha en que debió concentrar. Esta indemnización se calculará promediando por día la citada tasa de intereses, el resultado se aplicará al total de los días que transcurran desde la fecha que debieron concentrar los recursos antes referidos y hasta el día anterior al en que se efectúe, y el factor que se obtenga se multiplicará por el importe concentrado extemporáneamente.

Consideramos prudente hacer la aclaración respecto a lo incongruente de los términos de concentración que maneja tanto la autorización general, en su regla sexta, como el instructivo de operación, en el punto 5, apartado VI:

"Regla Sexta.- ...y concentrará en el Banco de México el importe neto de la recaudación precisamente antes de las 9:30 horas del tercer día hábil siguiente al de la fecha de recepción..."

"5.- Por conducto del SIAC-BANXICO concentrará el importe neto de la recaudación a más tardar antes de las 17:00 horas del segundo día hábil siguiente al de la fecha de la percepción..."

Siendo el mismo instructivo el que resuelve esta confusión cuando afirma que la sucursal bancaria que no efectúe la concentración del importe de la recaudación dentro del plazo establecido en la autorización otorgada por la Tesorería de la Federación, pagará a ésta, intereses como indemnización al Erario Federal, por lo tanto, para los efectos del presente trabajo, tomaremos como fecha de concentración las 9:30 horas del tercer día hábil siguiente al de la fecha de recepción.

Actualmente la determinación de los intereses se hace a través de computadoras, las cuales arrojan los listados denominados "cédulas sobre desfasamiento en que incurrieron diversas sucursales de la institución bancaria al concentrar extemporáneamente recaudaciones fiscales federales", en los que se expresa: el nombre del banco, nombre de la Administración Local de Recaudación o autoridad que determinó el desfasamiento, el número del oficio, la sucursal bancaria, el importe recaudado, fecha de recaudación, fecha tope, fecha de concentración, tasa promedio (CETES), días naturales de desfasamiento y, por último, los intereses generados; al margen menciona el lapso de mes a mes a que corresponden los datos, el lugar de expedición y la firma del Jefe del Departamento.

Antes de esta implementación automatizada de determinación de intereses, era el Departamento de Garantías, de la misma Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, el encargado de determinarlos de la manera que se muestra en el siguiente ejemplo:

El banco MC<sup>12</sup> recaudó, el día 8 de octubre de 1990, la cantidad de \$1,866.89, y concentró esta cantidad el día 16 del mismo mes y año.

La Administración Local de Recaudación de Puebla, a través de oficio dirigido a la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, notificó los seis días de desfasamiento en que se incurrió (ya que debió haber concentrado el día 11), a efecto de que se le determinen los intereses que le corresponderá cubrir a esa institución.

<sup>12</sup> Información proporcionada por el Departamento de Garantías de la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, a través de la cual se muestra la manera de determinar los intereses a cargo de la institución bancaria denominada Multibanco Comermex, S.A., por lo que la cantidad recaudada, el tiempo de desfasamiento, el factor de .1786 del mes de septiembre de 1990, así como la cantidad a pagar, son datos reales.

Tomando en cuenta el porcentaje semanal de los CETES a 28 días (TCS), publicados en el Diario Oficial la Federación, para efecto de su cálculo, se sumarán las cuatro tasas CETES semanales (TCS1 + TCS2 + TCS3 + TCS4) y el resultado mensual (TCM) se dividirá entre 28 para determinar la tasa CETES diaria (TCD), y se multiplicará por dos, para la determinación de la aplicación de dos veces la tasa CETES a 28 días como pena convencional (PC).

$$TC1 + TC2 + TC3 + TC4 = \frac{TCM}{28} = TCD \times 2 = PC$$

Por tratarse de la aplicación de la tasa del mes inmediato anterior, no se aplicó la de octubre sino la del mes de septiembre de 1990.

En este caso le correspondió el factor .1786, el cual se multiplicará por los días de desfaseamiento (6 días):

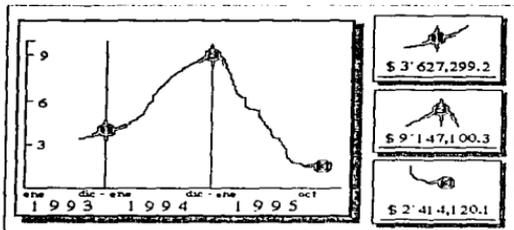
$$PC = .1786 \times 6 = 1.0716 \text{ (factor por días)}$$

Y el porcentaje de este factor diario (1.0716/100) se multiplicará por la cantidad neta recaudada, siendo su resultado el importe a pagar como indemnización al Erario Federal:

$$.010716 \times \$ 1,866.89 = \$ 20.00$$

Como podemos apreciar, las reglas que norman los desfaseamientos van siendo gradualmente más gravosas, buscando con ello, por una parte, desalentar los malos manejos de que puedan ser objeto los impuestos federales por parte de las instituciones de crédito, y por otra, en caso de ocurrir, el Fisco Federal saque un mayor provecho de la situación con la aplicación de 2 veces la tasa primaria CETES a 28 días.

Pero desgraciadamente la realidad no lo muestra de esa manera, ya que si bien es cierto que la pena convencional se ha tornado gradualmente más severa, hasta la actual que se considera la más gravosa, también es cierto que aún con todo y eso, las concentraciones extemporáneas de los capitales fiscales no han cesado, y la restricción o freno que se creía desalentaría a las instituciones a desfasarse en su concentración, no ha servido de mucho, aún que, debemos reconocer, sí ha provocado una disminución de desfases, como se muestra en la siguiente gráfica<sup>13</sup>:



Observándose en la gráfica que aún cuando la actual pena convencional rige los desfases que se presentan dentro de los años que se ejemplifican, sigue existiendo una marcada tendencia a reiterar la conducta desfasatoria, que, como se muestra, fue mayor en 1994, pero por tratarse de la misma (2 veces la tasa primaria CETES a 28 días), sería falso atribuir, categóricamente, que la caída presentada en 1995 se debió principalmente a lo gravoso de la pena, pues de ser así no existirían, a partir de la implementación de esta excesiva sanción, elementos constitutivos que hicieran posible esta gráfica.

<sup>13</sup> Gráfica creada de las cantidades anuales que por concepto de intereses pagaron las instituciones de crédito participantes de la actividad recaudatoria a nivel nacional, respecto de los años que en la misma se mencionan, y que fueron determinadas y proporcionadas por el Departamento Jurídico de la Dirección General de Procalimientos Legales de la Tesorería de la Federación.

Esto nos haría pensar que sí realmente les resultase gravosa la pena a las instituciones, al grado de que la aplicación de ésta les provoque la pérdida de la ganancia obtenida del manejo del capital por el tiempo establecido, más aparte un remanente de débito, buscaría jamás incurrir en un desfasamiento, dejándole únicamente la posibilidad de incidencia a la falibilidad humana de sus funcionarios bancarios, cuya hipótesis es desvirtuada por el siguiente ejemplo<sup>14</sup>.

Nombre del banco: **Multibanco Comermex, S.A. de C.V.**

Nombre de la A.L.R.: **Delegación Regional Golfo-Centro.**

Oficio: **401-DR-GC-95.**

Fecha de oficio: **25-01-95.**

Sucursal bancaria: **Aduana Marítima de Salina Cruz, Oaxaca.**

Importe recaudado.	fecha rocauda.	fecha tope.	fecha consent.	tasa prom.	días nat.	intereses gener.
266,368.91	080192	130192	140192	16.62	1	245.95
741,436.67	100192	150192	160192	16.62	1	684.59
67,992.51	140192	170192	200192	16.62	3	188.34
451,501.72	160192	210192	220192	16.62	1	416.89
352,607.46	210192	240192	270192	16.62	3	977.28
232,795.84	230192	260192	290192	16.62	1	214.95
144,211.34	290192	030292	040292	15.31	1	122.66
23,188.88	310192	060292	070292	15.31	1	19.72
697,380.63	040292	100292	110292	15.31	1	593.16
112,196.46	120292	170292	250392	15.31	37	3,530.88
709.00	170292	200292	210292	15.31	1	.60
592,472.34	180292	210292	310392	15.31	39	19,653.29
201,871.00	190292	240292	260292	15.31	2	348.41
559,701.00	250292	280292	020392	15.31	3	1,428.17
145,953.40	270292	030392	040392	14.75	1	119.60
167.00	260292	020392	040392	14.75	2	.27
234,128.76	070292	120292	310392	15.31	48	9,558.70
70,255.00	020392	050392	060392	14.75	1	57.57
1,015,712.50	050392	100392	110392	14.75	1	832.32
176,327.00	100392	130392	160392	14.75	3	433.47
76.00	070492	100492	140492	12.17	4	.21

<sup>14</sup> Listado de desfasamientos en que incurrió Multibanco Comermex, S.A., cuya determinación de intereses le correspondió al Departamento Jurídico de la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, respecto del mes de febrero de 1995.

261,391.40	070592	120592	140592	12.44	2	361.30
215,178.00	060792	090792	130792	14.72	4	703.67
27,783.50	260892	310892	020992	16.23	2	50.10
38.00	030492	080492	100492	12.17	2	.05
236,364.50	051092	081092	131092	17.64	5	1,158.19
200,345.90	070792	100792	130792	14.72	3	491.52
188,483.60	110592	140592	180592	12.44	4	521.05
160,374.53	060592	110592	130592	12.44	2	207.85
36.00	110392	160392	190392	14.75	3	.09
904.90	030392	060392	090392	14.75	3	2.22
451,327.02	280292	040392	050392	14.75	1	369.84
447,042.58	260292	020392	030392	14.75	1	366.33
165,258.00	280292	040392	050392	14.75	1	323.55
237,511.00	240292	270292	280292	15.31	1	202.02
100,296.02	190292	240292	250292	15.31	1	85.31
460,942.00	180292	210292	240292	15.31	3	1,176.17
190,998.40	140292	190292	200292	15.31	1	162.45
303,165.82	070292	120292	130292	15.31	1	257.86
526,320.85	020292	070292	100292	15.31	3	1,343.00
268,517.37	290192	030292	060292	15.31	3	684.65
152,521.36	280192	310192	030292	16.62	3	421.93
100,797.53	220192	270192	280192	16.62	1	93.07
407,282.89	200192	230192	240192	16.62	1	376.05
207,219.42	150192	200192	210192	16.62	1	191.33
400,565.08	130192	160192	170192	16.62	1	369.86
346,298.46	090192	140192	150192	16.62	1	319.75
926,129.54	070192	100192	130192	16.62	3	2,565.38
233,136.31	030192	080192	090192	16.62	1	215.26

Gran total:

52,446.88

La gran incidencia de desfasamientos que se presentan en el ejemplo anterior nos hacen suponer que éstos no son producto de los errores del o de los funcionarios bancarios encargados de ello, atendiendo a la capacidad financiera de estos, que por el contrario provocaría su destitución del puesto que ocupan, entre otras cosas, por hacerle perder a la institución, en el caso del ejemplo, \$52,446.88 por concepto de pago de intereses, que se hubiera podido evitar con su cumplimiento oportuno.

De igual manera esto podría provocar que la institución de crédito que presta dicho servicio presente a la autoridad correspondiente, el aviso por el cual le manifiesta que dejará de hacer uso de la autorización en virtud de que los errores de concentración en que incurrían sus funcionarios, han provocado que la institución tenga más pérdidas que ganancias con la prestación de este servicio, cosa que hasta la fecha no se ha presentado.

Por lo tanto, no queda más que suponer que el beneficio que obtienen las instituciones de crédito, con el manejo del dinero de la recaudación, dentro del periodo de desfasamiento, les resulta más ventajoso que lo que pagan por concepto de la aplicación de la pena convencional, cosa que trataremos de demostrar con el siguiente ejemplo tomado del listado de desfasamientos anterior:

La institución de crédito MC, recaudó, por concepto de pago de contribuciones fiscales federales, la cantidad de \$592,472.34 el día 18 de febrero de 1992.

Concentra dicha cantidad el día 31 de marzo del mismo año, teniendo un desfasamiento de 39 días, tomando en cuenta la fecha tope de concentración que era el 21 de febrero.

Por ese desfasamiento, la Tesorería, a través de su Departamento Jurídico, le determina, por concepto de intereses, la cantidad de \$19,653.29, aplicándole, a la pena convencional de dos veces la tasa primaria (CETES) a 28 días, la tasa promedio anualizada de 15.31.

$$15.31 / 360 = 0.0425277 \text{ (tasa anualizada)}$$

$$0.425277 \times 2 \text{ (dos veces la tasa CETES)} = 0.0850554$$

$$0.0850554 \times 39 \text{ (días de desfasamiento)} = 3.3171606$$

$$3.3171606/100 = 0.0331716 \text{ (factor de aplicación)}$$

$$0.0331716 \times \$592,472.34 \text{ (cantidad recaudada)} = \$19,653.29$$

El beneficio directo que el Fisco Federal obtiene es el hecho de recibir la cantidad recaudada: \$592,472.34, más aparte \$19,653.29, que por concepto de intereses pagó la institución, en virtud de haberse desfasado 39 días sin llevar a cabo la correspondiente concentración en la fecha prevista, dando un total de \$612,125.63.

Pero ahora pensemos que el desfaseamiento no se presentó debido a un error humano, sino a que dicha cantidad, al momento de presentarse el término para su concentración, se encontraba invertida en instrumentos de mercado abierto de dinero (pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento), para lo cual es necesario recordar el ejemplo que expusimos al tratar de determinar la retribución o contraprestación que reciben las instituciones de crédito por prestar el servicio de recaudación, suponiendo que la tasa de interés interbancaria promedio sea de 21.64:

$$\$592,472.34 \times .2164 \text{ (TIIP)} = 128,211.01 \text{ (BA)}$$

$$128,211.01 / 360 \text{ (año bancario)} = \$356.14 \text{ (BD)}$$

$$\$356.14 \times 3 = \$1,068.42 \text{ (R)}$$

El resultado obtenido (\$1,068.42) es la reciprocidad o contraprestación aproximada que la institución obtuvo del manejo autorizado de dicha cantidad, pero lo que a nosotros nos interesa saber es el beneficio que obtiene del manejo del mismo capital por 39 días más que tuvo de desfaseamiento, por lo tanto, si determinamos que el beneficio diario era de \$356.14, sólo bastará con multiplicar dicha cantidad por 39:

$$\$356.14 \text{ (BD)} \times 39 \text{ (días de desfaseamiento)} = \$13,889.46$$

Esta sería la cantidad aproximada que la institución de crédito obtuvo al invertir el capital recaudado en instrumentos de mercado de dinero, durante los 39 días que duro su desfaseamiento, pero habrá que añadirle el beneficio que obtuvo del manejo permitido de los tres días:

$$\$ 13,889.46 + \$ 1,068.42 = \$ 14,957.88$$

Pero aún esta cantidad no la podemos considerar como la que posiblemente haya obtenido, sino que habrá que descontarle el pago de intereses que le fueron determinados para indemnizar al Erario Federal:

$$\$14,957.88 - 19,653.29 = -\$4,695.41$$

Institución de Crédito	Fisco Federal
-\$ 4,695.41	\$ 19,653.29

Aún cuando el elemento característico que predomina en la mayoría de los ejemplos propuestos en el presente trabajo, es la imposibilidad de asegurar, categóricamente, que los resultados obtenidos son exactos, debido a la imposibilidad para obtener alguna información documental, la variación en los mercados financieros que provocan alteraciones en los porcentajes aquí previstos, así como el ineludible transcurso del tiempo, entre otros, no obstante el margen de error que esto pudiera representar, y que nos alejaran muy considerablemente del resultado real, los ejemplos únicamente tienen como finalidad demostrar las posibles conveniencias o inconveniencias que la aplicación del procedimiento recaudatorio pudiera provocar, como en el caso del presente ejemplo que nos muestra lo gravoso que puede ser para una institución de crédito, el no concentrar el capital recaudado dentro del plazo establecido, pues si bien es cierto que el desfaseamiento se originó por la inversión de dicho capital en operaciones de mercado, que le reportaron una ganancia de \$13,889.46, más un rendimiento financiero del manejo permitido de \$ 1,068.42, también es cierto que la aplicación de dos veces la tasa CETES le provocó la pérdida total de la ganancia acumulada, dejándole un remanente de débito de -\$ 4,695.41, a favor del Fisco Federal.

El resultado del ejemplo nos hace pensar inmediatamente en que el mismo es producto del porcentaje de rendimiento que tiene cada una de las tasas, por ejemplo, si tomáramos las tasas actualizadas<sup>15</sup> (TIIP: 32.23, CETES: 25.90), podríamos observar que la primera es sumamente productiva respecto al rendimiento financiero permitido en el tiempo establecido (balance de

<sup>15</sup> "Primer caso de cambio bancario, cotizaciones del 24 de octubre de 1996", *El Financiero*, México, 25 de octubre de 1996, 3a. col., p.1.

cotización porcentual de aproximadamente 7 puntos por arriba de los Certificados de la Tesorería de la Federación), pero que tratándose de desfases, se estaría hablando de una ganancia neta de casi las 2/3 partes de la pérdida provocada por la aplicación de dos veces la tasa CETES ( 32.23 vs. 51.80 ), representando un remanente de débito de casi 1/3 parte de la deuda a cargo de las instituciones de crédito.

Lo anterior nos haría afirmar que la incidencia en desfases sería inversamente proporcional a la fluctuación de la tasa CETES, es decir, a mayor cotización, menor número de desfases y viceversa, pero para que esta afirmación pueda operar sería necesario realmente de una caída drástica en su cotización, pues aún en el improbable supuesto de que la tasa CETES llegara a cotizarse en 16.11, y la THP en 32.23, a ninguna institución de crédito le interesaría obtener, de rendimiento financiero, la cantidad justa que deberá pagar de intereses por la aplicación de la pena convencional.

Però existe algo que nos hace suponer que el ejemplo utilizado, al tratar de demostrar la pérdida que sufren las instituciones de crédito por la no concentración a tiempo de las cantidades recaudadas, dista mucho de la realidad, y esto es la frecuencia con la que se incurre en desfases, pues sería ilógico pensar que éstas no busquen evitar esa situación, aún cuando es sumamente previsible.

Por lo que atribuir la falta de concentración a un error humano, técnico o institucional, es concebible únicamente en un grado de incidencia inevitablemente esporádica, pero el que una institución de crédito no concentre los días 8, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 23, 24, 27, 28 y 31, de un mismo mes y por una misma sucursal<sup>16</sup>; conserve en su poder, por error, cantidades pendientes de concentrar por más de un año<sup>17</sup>; o bien, se haga acreedora al pago de casi un millón de pesos (\$909,132.41), por concepto de intereses generados<sup>18</sup>, lo convierten en inconcebible.

<sup>16</sup> Ver listado de desfases en que incurrió la institución de crédito denominada Multibanco Comermex, S.A., respecto al mes de enero de 1992.

<sup>17</sup> Listado de desfases en que incurrió la institución de crédito denominada Banco del Atlántico, S.A., cuya determinación de intereses le correspondió al Departamento Jurídico de la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación.

<sup>18</sup> Reporte de saldo y desfases pagados por el Banco Nacional de México (Banamex, S.A.), listado adicional de intereses determinados por el Departamento Jurídico de la

Sin embargo, el suponer lo gravoso de la carga que la aplicación de los intereses significa para las instituciones de crédito, que hasta la fecha le han reportado al Fisco Federal, en menos de tres años, un monto aproximado de \$15 000,000.00 de pesos, así como el hecho de que ninguna de ellas haya solicitado la suspensión del servicio recaudatorio, argumentando que los errores de concentración en que incurrir sus funcionarios, han provocado que la institución tenga más pérdidas que ganancias, no nos permite afirmar, con toda seguridad, que el beneficio que obtienen las instituciones de crédito, de la inversión de los capitales recaudados en instrumentos de mercado abierto de dinero, o cualquier otra operación bancaria, durante el tiempo de defasamiento, sea lo suficientemente remunerativa como para cubrir el monto de los intereses generados, más un remanente de ganancia adicional, aún cuando la frecuencia con que éstos se presentan nos harían estar casi seguros de que así es.

Por último mencionaremos la facultad que tiene el Fisco Federal para poder exigir, a través de la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, las cantidades recaudadas por las instituciones de crédito que no hayan sido concentradas, o bien, aquellas que, constituidas por los intereses determinados por la propia Tesorería, les corresponda cubrir a dichas instituciones debido a la extemporaneidad en sus concentraciones, y que tiene derecho a percibir por concepto de indemnización.

La autorización vigente contempla la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivas las mismas.

"Regla Séptima (tercer párrafo).- En el supuesto de que agotados diversos medios para el cobro de intereses originados por las concentraciones extemporáneas, así como para la recuperación de las cantidades recaudadas que por error no haya concentrado el banco, se aplicará para lograrlo el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, al cual se someten expresamente los bancos autorizados."

Determinándose, de igual manera, la aplicación de dicho procedimiento en el punto 6 del apartado VII, del manual de operación:

"6.- En los casos que no se logre la concentración de las cantidades pendientes, aún habiéndose formulado los requerimientos antes mencionados, se aplicará al procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación, para hacer efectivo dicho importe, previa notificación al banco."

Logrando con esto que el Fisco haga posible la ejecución forzosa de sus propias resoluciones a través de la aplicación del "procedimiento especial y sumario que permite al Estado exigir coactivamente el pago de las obligaciones tributarias"<sup>19</sup>, sin que para ello sea necesario la intervención de autoridad judicial alguna.

Afortunadamente para los bancos, el manual de operación prevé la posibilidad de contar con un máximo de 15 días para que las instituciones de crédito realicen la concentración de cantidades pendientes de concentrar, más aparte, sin contar el tiempo que se tarde la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, en determinarle los intereses que por concepto de desfasamiento deberá pagar, contará con 30 días para hacer alguna aclaración de los intereses determinados, y con 5 días más para hacer el pago de los mismos; y sólo al término de dichos plazos, sin que se haya logrado la concentración de las cantidades o el pago de los intereses correspondientes, se aplicará el procedimiento de ejecución.

Consideraciones de tiempo que hacen casi imposible la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución, pues las instituciones de crédito evitarán que esto suceda, no sin antes sacar el máximo provecho de los términos previstos, pues recordemos que, según nuestra consideración, lo mejor para ellas es conservar, el mayor tiempo posible, cantidades capitalizadoras de sus activos en su poder.

<sup>19</sup> GULLANI FONROUGE, Carlos. "Derecho Financiero", Buenos Aires, Ed., Depalma, 1962, vol. II, p. 819.

Por lo tanto, consideramos que la contemplación del procedimiento administrativo de ejecución, tanto en la autorización como en el manual de operación, no es con el ánimo de observar la rápida recuperación de las cantidades no concentradas o el pago de los intereses determinados, a través de su aplicación, sino únicamente reiterarle la característica de fiscal a la deuda, toda vez que el otorgamiento de términos tan considerables a las instituciones, para el cumplimiento de sus obligaciones, nos hace suponer que no le interesa al Fisco la ejecución del mismo, sino un cumplimiento voluntario, aunque no oportuno, de la concentración o pago, tomando en cuenta que ambos saldrán ganando con su inaplicación.

No obstante lo anterior, según informes del Departamento Jurídico de la Dirección de Procedimientos Legales de la Tesorería de la Federación, hasta la fecha no se ha tenido conocimiento de que alguna autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultada para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución a éstos organismos de crédito, haya intentado recuperar cantidades pendientes de concentrar o el pago de los intereses moratorios a través de la aplicación del mismo.

### **III.5.- Propuestas de mejoramiento, beneficio tanto para la banca como para el Fisco Federal.**

En los capítulos precedentes ha quedado de manifiesto las ventajas y desventajas que le representa al Fisco Federal, el que las instituciones de crédito presten el servicio de recepción de declaraciones y pago de contribuciones fiscales federales, en base a lo indispensable de su función.

Por lo tanto, es menester del presente trabajo proponer un modelo recaudatorio en el que ambos, tanto el Fisco Federal como las instituciones de crédito, obtengan un beneficio justo en relación a las necesidades del primero y las actividades del segundo, siendo necesario precisar con claridad los problemas que éste ha de resolver:

- a) Que el traslado del dinero, producto de la recaudación de contribuciones, se haga rápida y oportunamente.
- b) Que el tiempo de traslado no lo convierta en capitales ociosos e improductivos.
- c) Que las instituciones de crédito obtengan, como contraprestación por el servicio prestado, una cantidad justa y determinada.
- d) Que se optimice y simplifique el procedimiento recaudatorio a fin de facilitar su cumplimiento, procurando que el gasto que se utilice para su prestación sea el menor posible.

Proponiendo, para la consecución de lo anterior, un cambio sustancial en:

1.- El tiempo que tienen las instituciones de crédito para concentrar las cantidades producto de la recaudación.

Con esta modificación se busca que las instituciones de crédito no obtengan, del rendimiento financiero de las cantidades recaudadas, una capitalización de sus activos, por ser ésta, según nuestra consideración, la causa principal por la que las instituciones incurrir en desfases.

**2.- La retribución o contraprestación por el servicio prestado.**

Modificación que pretende volver al modelo recaudatorio contemplado en las primeras autorizaciones, buscando con ello que el pago por la prestación del servicio sea acorde a la actividad realizada por la institución de crédito, más una ganancia adicional.

**3.- La forma de pago de la contraprestación.**

Proponiendo una forma de pago trimestral que contemplará la comisión o contraprestación por el servicio prestado, más aparte, al finalizar el año, un estímulo anual adicional que estará integrado por una participación porcentual de la cantidad total concentrada en la Tesorería de la Federación, producto de la actividad recaudatoria bancaria de toda la red de sucursales del país. Misma que será aplicada, de manera proporcional, de acuerdo a la actividad y buen desempeño del procedimiento recaudatorio de cada uno de los bancos en particular.

**4.- Las medidas empleadas para evitar los desfasamientos.**

Buscando, a través de la aplicación de medidas más estrictas, que los desfasamientos en que pudieran incurrir las instituciones de crédito se conviertan en verdaderas cargas para ellas, lo que provocará eviten desfasarse lo más posible o, en su caso, cumplan más rápida y oportunamente con la concentración de cantidades pendientes o con el pago de los intereses generados.

**5.- La actividad administrativa del procedimiento recaudatorio.**

Consiguiendo, con una mayor simplificación en los trámites administrativos, que la aplicación del procedimiento recaudatorio, tanto para las instituciones de crédito como para el Fisco Federal, sea lo más fácil y económicamente posible.

Quedando las propuestas de modificación como siguen:

- Tratándose de la fecha de concentración:

Por conducto del SIAC-BANXICO, las instituciones de crédito concentrarán el importe de la recaudación a más tardar antes de las 13:00 horas del día hábil siguiente al de la fecha de la