

El caso de los créditos fiscales

María Sánchez de Tagle / maria@fundar.org.mx

Contexto general

En nuestro país, la información sobre los ingresos públicos no tiene el mismo nivel de escrutinio y fiscalización que hemos desarrollado para el gasto público. Sin embargo, la capacidad de recaudación es uno de los problemas de política pública que más impacta en la capacidad del propio Estado para cumplir con sus obligaciones y asegurar que la ciudadanía tenga acceso a sus derechos.

A pesar de la evolución y desarrollo que ha tenido el marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información en México en la última década, la gestión de las autoridades hacendarias, y en particular del Servicio de Administración Tributaria (SAT), continúa siendo opaca. La razón es una concepción demasiado holgada de lo que debe considerarse como “secreto fiscal”, el cual está definido en el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación (CFF) que ordena a todo el personal oficial que interviene en los diversos trámites fiscales a guardar “absoluta reserva” en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación.

En una sociedad democrática, las autoridades estatales deben regirse por la presunción de que toda información en poder del gobierno es de carácter público y únicamente podrá ser reservada de manera excepcional por razones de interés público. No obstante, en directa contravención con el artículo 6º de la Constitución, el artículo 69 del CFF establece una regla general para reservar toda la información en posesión de las autoridades que intervienen en trámites fiscales, la cual admite ciertas excepciones. Esto significa que el artículo 69 del CFF tiene una estructura que es exactamente opuesta a la Constitución Federal. Uno de los casos más relevantes de las consecuencias de esta reserva absoluta es la relacionada con la cancelación de los créditos fiscales. Tema que a continuación se desarrolla.

¿Qué son los créditos fiscales?

El artículo 4 del CFF establece que los créditos fiscales son los que el Estado o sus organismos descentralizados tienen derecho a percibir por contribuciones, accesorios o aprovechamientos. Según la Auditoría Superior de la Federación (ASF), lo anterior significa que los créditos fiscales no son concesiones de la autoridad, sino que tienen **su origen en el incumplimiento por parte de los contribuyentes de las disposiciones que establece la legislación fiscal**, luego de que las autoridades ejercen sus facultades de comprobación, de liquidación y sancionatorias y **a partir de ellas determinan a los contribuyentes las obligaciones omitidas y las sanciones aplicables**; determinaciones que de inmediato se constituyen en créditos fiscales a su cargo.¹

En México, **los créditos fiscales forman parte de los llamados “gastos fiscales”**. El artículo 28 de la Ley de Ingresos correspondiente al año 2007 señala que “[...] el Presupuesto de Gastos Fiscales comprenderá al menos, en términos generales, **los montos que deja de recaudar el erario federal por conceptos de** tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y **créditos fiscales**, condonaciones [...]”. Como se aprecia, no es menor que el tratamiento que las autoridades hacendarias y el propio legislador le dan a los créditos fiscales es el mismo que a las condonaciones, estímulos y deducciones.

Un caso que sintetiza el problema estructural

El debate sobre los créditos fiscales, por los montos y sectores involucrados, ha estado rodeado de polémica. 2007 parece ser el año de mayor escándalo. En marzo de ese año, la ASF presentó el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, en donde señaló que “no existe un límite para la determinación de créditos fiscales y ciertos contribuyentes se han dedicado a omitir obligaciones por largo tiempo sin que a la fecha se haya hecho nada al respecto.”

¹ Auditoría Superior de la Federación, *Créditos Fiscales Otorgados por el Servicio de Administración Tributaria*, Informe de la Auditoría Especial en “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005”. ASF, 2007.

Desde Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., se ubicó que este era un claro ejemplo de información que todo ciudadano mexicano debe conocer, particularmente porque el monto de los créditos fiscales cancelados en 2007 asciende a una cantidad de 73,960.4 millones de pesos.

Con fecha 9 de diciembre de 2010 se interpuso una demanda de amparo indirecto en contra de la negativa por parte del SAT de brindar la información requerida sobre los montos, fechas de cancelación y motivos por los cuales fueron cancelados créditos fiscales durante el 2007. El asunto fue resuelto en primera instancia por el Juzgado Quinto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región del Distrito Federal, quien notificó su resolución definitiva el 1 de abril de 2011. Junto con otras consideraciones, en la sentencia se concede que las autoridades del SAT, en el caso en concreto, realizan una interpretación desafortunada del “secreto fiscal”, pues dar a conocer datos sobre los nombres, cantidades y motivos relacionados con la cancelación de créditos fiscales, no perjudica el interés público, sino que por el contrario, va acorde con el mismo.

Derivado de la sentencia de primera instancia que negó el amparo, con fecha 18 de abril de 2011 se interpuso recurso de revisión mediante el cual se solicitó, entre otras cosas, que el caso fuera remitido al conocimiento de la SCJN. Radicado el asunto en la Primera Sala de la SCJN, se asignó al caso el expediente número 699/2011, turnándose para su conocimiento a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea el 25 de noviembre de 2011. Tras varios meses de estudio y tras la elaboración del proyecto de resolución del asunto por parte de la ponencia del Ministro Zaldívar, en sesión del pasado lunes 9 de julio de 2012 -misma que concluyó hasta el martes 10-, el Pleno de la SCJN estudió el amparo 699/2011.

El resultado de esta discusión fue que todos, con excepción de tres de los Ministros de nuestra Suprema Corte, consideran que el artículo 69 y la expresión de “absoluta reserva” que contiene puede ser aplicado de forma inconstitucional por las autoridades hacendarias, o que incluso podría considerarse que dicho precepto contraviene directamente el artículo 6º constitucional.

¿De qué tamaño es el problema actualmente?

Es importante destacar que el ejemplo que se ha elegido, si bien está lejano en el tiempo no tiene distancia en lo que hace a la estructura del problema. De 2007 a 2011, la evolución de los créditos fiscales es la siguiente

Créditos Fiscales	2007	2008	2009	2010	2011
Número	2,024,714	1,220,087	1,478,334	1,526,437	1,569,485
Monto (millones de pesos)	572,527.5	463,939.2	468,770.3	555,738.1	683,047.6
Valor Promedio (miles de pesos)	282.8	380.3	317.1	364.1	435.2

Fuente: ASF, con base en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Segundo Trimestre de 2007 a 2011.



Propuestas

Sacar del terreno de la discrecionalidad, el ejercicio del derecho de acceso a la información sobre la actuación de las autoridades tributarias y armonizar la legislación fiscal con el contenido del artículo 6º constitucional. No sólo debe modificarse la legislación que hoy día prevé un secreto absoluto, también deberán promoverse medidas de transparencia activa en el tema de eficiencia recaudatoria, informes temporales sobre el cumplimiento de objetivos de las estrategias de recaudación, regímenes especiales, gastos y créditos fiscales.

Mínimamente tendrían que reformarse:

1. El artículo 69 del CFF para eliminar la “reserva absoluta” con respecto a la información en posesión de las autoridades hacendarias y alinearla con el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6º constitucional.
2. El artículo 28 (o el que corresponda este año) para incluir en la Ley de Ingresos la obligación de informar sobre los nombres de las personas que estén en los supuestos de cancelación de créditos
3. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para incluir la obligación de publicar los nombres de todas aquellas personas físicas y morales que reciban recursos públicos por la vía del ingreso.

El SAT debe cumplir con las tres resoluciones del IFAI que le instruyen a entregar la información relativa a los nombres de las personas físicas y morales a las que se les cancelaron créditos fiscales en 2007, así como los motivos de la cancelación. De acuerdo con el artículo 59 de la LFTAIPG, las resoluciones del IFAI son definitivas para los sujetos obligados y sólo pueden ser impugnadas por los particulares.