

**Programa para combatir la informalidad implementado por el Servicio de
Administración Tributaria (SAT) en 2011**
Estudio de los casos atendidos por la PRODECON¹

I. Introducción

En noviembre de 2011, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) puso en marcha un programa para combatir la informalidad a través de la información derivada de las declaraciones informativas del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) proporcionada por las instituciones del sistema financiero, concretamente, respecto de los depósitos en efectivo efectuados en 2009.

A partir de esta información, los contribuyentes (personas físicas) que se ubiquen en el supuesto de tener depósitos en efectivo mayores a \$25,000.00 en sus cuentas bancarias y no se encuentren inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) o no hayan presentado declaración anual del Impuesto sobre la Renta (ISR) relativa a 2009, reciben “*carta invitación*” en la que el SAT les informa el ISR estimado con base en los mencionados depósitos correspondientes a 2009.

En la carta de mérito, el SAT detalla los depósitos que el contribuyente recibió sujetos a IDE y se cita el artículo 107 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) que estima ingresos acumulables para personas físicas, cuando las erogaciones son superiores a los ingresos², considerando como erogaciones a los depósitos que el contribuyente reciba en sus cuentas bancarias.

¹ El análisis corresponde a peticiones atendidas del 2 de noviembre de 2011 al 31 de enero de 2012.

² “**Artículo 107.-** Cuando una persona física, aun cuando no esté inscrita en el Registro Federal de Contribuyentes, realice en un año de calendario erogaciones superiores a los ingresos que hubiere declarado en ese mismo año, las autoridades fiscales procederán como sigue:

(...)

III.- Si no se formula inconformidad o no se prueba el origen de la discrepancia, **ésta se estimará ingreso** de los señalados en el Capítulo IX de este Título en el año de que se trate y se formulará la liquidación respectiva.

Para los efectos de este artículo también **se consideran erogaciones** los gastos, las adquisiciones de bienes y los depósitos en cuentas bancarias o en inversiones financieras. No se tomarán en consideración los depósitos que el contribuyente efectúe en cuentas que no sean propias, que califiquen como erogaciones en los términos de este artículo, cuando se demuestre que dicho depósito se hizo como pago por la adquisición de bienes o de servicios, o como contraprestación para el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes o para realizar inversiones

En el mismo documento que se explicita, la autoridad señala varias propuestas de pago que incluyen hasta 6 parcialidades mensuales y sucesivas, asimismo, dispone que con el pago de la primera mensualidad se tendrá por presentada la declaración del ISR 2009 por los ingresos obtenidos derivados de los depósitos en efectivo, dicho pago deberá efectuarse a más tardar el 31 de marzo de 2012, con lo que se entenderá que el contribuyente se autodetermina el impuesto omitido al presentar el pago que corresponda al número de parcialidades elegidas, conforme a la Regla II.2.8.3.7., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2011, denominada: *“Opción para el pago del ISR correspondiente al ejercicio fiscal de 2009”*.

Aunado a lo anterior, en la carta se destaca que si el contribuyente no está de acuerdo con el monto propuesto en la *“carta invitación”* podrá calcular el impuesto que corresponda (ISR) y presentar su declaración del ejercicio de 2009, a través de la página del SAT ingresando a la herramienta *“DeclaraSAT para presentar ejercicio 2009”*.

En caso de que el contribuyente no realice el pago en comento en el plazo o no presente su declaración anual en los términos anteriores, en el documento se indica que perderá los beneficios que incluye el programa (pago hasta en 6 parcialidades, liberación de la obligación de presentar garantía del interés fiscal, regularizar la situación fiscal de manera simplificada, tener por cumplida la obligación de inscripción en el RFC, considerar reanudadas las actividades en términos del Título IV, Capítulo IX, de la LISR).

Todo lo anterior, de conformidad con lo señalado en la Regla II.2.8.3.7., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2011, denominada: *“Opción para el pago del ISR correspondiente al ejercicio fiscal de 2009”*.

Conforme al texto del referido programa, el SAT emprendió acciones en relación con 600 mil personas que se encuentran en los siguientes supuestos: a) recibieron

financieras ni los traspasos entre cuentas del contribuyente o a cuentas de su cónyuge, de sus ascendientes o descendientes, en línea recta en primer grado.”

Nota: Énfasis añadido

depósitos en efectivo sujetos a IDE en cuentas bancarias durante 2009 y b) no están inscritas en el RFC o, c) no presentaron declaración anual en ISR.³

De dicho universo, el SAT envió 540 mil “*cartas invitación*” informando a los contribuyentes los depósitos correspondientes e invitándolos a “*regularizar su situación fiscal de una manera simplificada*” ponerse al corriente en el pago del ISR. A las 60 mil personas restantes se les aplicarán actos distintos a la invitación como puede ser el inicio de las facultades de comprobación, bajo la consideración de la autoridad fiscal de que los depósitos realizados en cuentas bancarias son “*significativos*”.⁴

II. Efectos del programa de regularización de ISR

Con estas acciones, el SAT pretende que aquellos contribuyentes que se encuentran en la informalidad y que efectivamente omitieron el pago del ISR en el 2009 regularicen su situación fiscal.⁵

Sin embargo, existe la posibilidad de que con este tipo de programa se vulneren los derechos de personas que no son contribuyentes sujetos al pago del ISR, pues se incide en una población considerable que realiza depósitos en efectivo cuyos supuestos no necesariamente son ingresos gravados por ISR como lo considera el SAT en las “*cartas invitación*”.

El presente trabajo tiene la finalidad analizar las consecuencias que conlleva el referido programa para los contribuyentes que reciben las “*cartas invitación*”, así como proponer el contenido de la información y la difusión de esas consecuencias y sus implicaciones fiscales que atañen a los contribuyentes al realizar las operaciones de depósitos en efectivo en las instituciones financieras, pues en la medida en que los mismos contribuyentes aporten al gasto público de manera consciente sobre sus obligaciones y derechos, se generará la efectiva recaudación y mejorará la relación entre la autoridad fiscal y los contribuyentes.

³ La información es consultable en un vídeo emitido por el SAT, disponible en http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=ptvgQwloM58#!

⁴ Cfr. *Ibidem*

⁵ Cfr. *Ibidem*.

El estudio parte de los casos que derivan de las mencionadas cartas que ha atendido la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON).

III. Naturaleza del IDE y su relación con el ISR

De conformidad con el artículo 1 de la Ley que regula el IDE, éste tiene por objeto gravar los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, efectuados en cualquier tipo de cuenta que realicen las personas físicas o morales en las instituciones que integran el sistema financiero.

Durante 2009 el impuesto se calculó aplicando la tasa del 2% al importe que exceda del total de \$25,000.00 en los depósitos en efectivo, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos en el mes.

Para efectos de la Ley en comento, no se considerarán depósitos en efectivo los que se efectúen mediante transferencias electrónicas, traspasos de cuenta, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero en los términos de las leyes aplicables, aun cuando sean a cargo de la misma institución que los reciba.⁶

El artículo 2 de la Ley del gravamen en comento establece exenciones, entre ellas, que no pagarán el IDE la Federación, las entidades federativas, los municipios y las entidades de la Administración Pública Paraestatal que no estén considerados como contribuyentes para efectos del ISR, las personas morales con fines no lucrativos, las personas físicas y morales que realicen depósitos en sus cuentas hasta por un monto de \$15,000⁷ salvo por las adquisiciones en efectivo de cheques de caja.

⁶ Cfr. Artículo 1, párrafo segundo, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.

⁷ “Este monto se determinará considerando todos los depósitos en efectivo que se realicen en todas las cuentas de las que el contribuyente sea titular en una misma institución del sistema financiero; sin embargo, respecto a esta disposición, la RMF 2010 regla.11.10, adiciona que para efectos de que las instituciones del sistema financiero puedan efectuar la retención del IDE, entre las personas que aparezcan en el contrato respectivo como cotitulares siempre y cuando se cuente con los datos del titular y cotitulares que establece el contrato”. Juárez Ramos, Gloria Marina, “Estrategia fiscal del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) Pago, acreditación, compensación y devolución” en García Maldonado, Octavio y Álvarez Compeán, Jorge (Coord.), Impuesto a los Depósitos en efectivo (IDE), Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 2011, p. 189.

Cabe destacar, que el IDE es un gravamen de naturaleza extrafiscal, creado a partir de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 19 de junio de 2007 cuya vigencia inició el 1 de julio de 2008.

En la exposición de motivos se expresa que, el establecimiento del impuesto de referencia responde a evitar *“la evasión fiscal [que] se realiza en diversas formas, entre ellas la de un amplio mercado informal... [en virtud de que] Algunas personas, tanto físicas como morales inscritas o no en el Registro Federal de Contribuyentes, obtienen ingresos que no declaran al fisco y por los que deberían pagar impuestos, o bien, se encuentran registradas pero no declaran...”*.⁸

Es notorio el fin extrafiscal del IDE lo que se advierte incluso de su denominación original de *“Impuesto contra la Informalidad”*. El IDE persigue como objetivo prioritario desalentar la evasión del Impuesto sobre la Renta, del cual es complementario.⁹

⁸ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley del Impuesto contra la informalidad, pp. I-II.

⁹ **Registro No.** 160893, **Localización:** Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Página: 6, Tesis: P./J. 71/2011 (9a.), Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, **DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO GRAVA UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA Y CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL PARA EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES FISCALES, PRINCIPALMENTE EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007)**. Conforme a los artículos 1 y 12, fracción II, de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, el fenómeno económico revelador de capacidad contributiva elegido por el legislador son los depósitos en efectivo y la adquisición en efectivo de cheques de caja, quedando excluidas situaciones como los depósitos realizados mediante transferencias electrónicas, traspaso de cuentas, títulos de crédito o cualquier otro documento o sistema pactado con instituciones del sistema financiero en los términos de las leyes aplicables, aun cuando sean a cargo de la misma institución que los reciba. Esta delimitación -positiva y negativa- del hecho imponible se explica, además, a partir de las razones expresadas en el proceso legislativo y en términos de los artículos 7 a 10 de la Ley aludida en los que se regula el mecanismo de acreditamiento, compensación y devolución, al observarse que el impuesto a los depósitos en efectivo tiene como propósitos: a) Complementar la eficacia recaudatoria, principalmente del impuesto sobre la renta; b) Impactar en las personas que omiten declarar ingresos para efectos de ese tributo y respecto de dichos ingresos, además de servir como un mecanismo impulsor del cumplimiento de las obligaciones fiscales en esa y otras contribuciones federales, pues en la medida en que aquéllas se cumplan, se tendrá un monto suficiente para eliminar la carga financiera que representa el impuesto a los depósitos en efectivo; y, c) Combatir la evasión fiscal identificando a las personas que no se inscriben en el Registro Federal de Contribuyentes, no expiden comprobantes fiscales por la realización de sus operaciones, o declaran menores ingresos de los realmente percibidos. De esta manera, el impuesto a los depósitos en efectivo: 1) Recae directamente sobre quien realiza el hecho imponible; 2) Grava una manifestación de riqueza que no comprende la totalidad del patrimonio del contribuyente; y, 3) Constituye un control del cumplimiento de obligaciones fiscales, principalmente en materia del impuesto sobre la renta. Amparo en revisión 375/2009. Costco de México, S.A. de C.V. 1 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez

En consecuencia, el IDE es acreditable en contra del ISR a pagar, “*lo que permite a los contribuyentes no sufrir impacto económico, ya que no tendrán que soportar el costo financiero del gravamen*”.¹⁰

El control de los depósitos en efectivo a través de la imposición del gravamen (IDE) permite a la autoridad fiscal, cuando no se acredita contra renta detectar ingresos que pueden ser objeto del ISR y por lo tanto fiscalizar de manera efectiva a quienes no están cumpliendo con sus obligaciones tributarias.

IV. Numeralia

En México, según el último censo de población realizado en el 2010, somos 112,336,538 habitantes.¹¹ La Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por 48,228,962

Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

Amparo en revisión 278/2009. Marina Tex, S.A. de C.V. 1 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos- Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fernando Tinoco Ortiz, Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha y Fernando Silva García.

Amparo en revisión 282/2009. Productos Europeos del Sureste, S.A. de C.V. 3 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

Amparo en revisión 1452/2009. Mazter Management, S.A. de C.V. 3 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha, Fernando Silva García y Fernando Tinoco Ortiz.

Amparo en revisión 1607/2009. Corporación Inmobiliaria Galy, S.A. de C.V. 8 de febrero de 2011. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Fernando Tinoco Ortiz, Fabiana Estrada Tena, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot, Fanuel Martínez López, David Rodríguez Matha y Fernando Silva García.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso, aprobó, con el número 71/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

¹⁰ *Ibidem*, p. III. Al respecto se puede ver que: “*En la iniciativa de ley se refleja el carácter extrafiscal de la contribución propuesta, lo que se refuerza con la base del impuesto, en la que el mínimo exento son \$20,000.00 mensuales de depósitos en efectivo, así como sujetos exentos del pago del Impuesto sobre la Renta. La propuesta planteada por el Ejecutivo fue analizada y, habiendo modificado algunos rubros, fue aprobada como Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo.*” Fanny Estela Hurtado Solís, “*Naturaleza extrafiscal del Impuesto a los Depósitos en Efectivo*”, en García Maldonado, Octavio y Álvarez Compeán, Jorge (Coord.), *Opus cit.*, p. 167.

¹¹ *Cfr.* http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt consultado el 11 de enero de 2012.

personas, quedando 64,107,576 habitantes que se consideran dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI).¹²

El padrón de contribuyentes activos del SAT para 2010, se conformaba por 33,468,711 contribuyentes, de los cuales 1,315,529 (4%) son personas morales; mientras que 32,153,182 personas físicas (incluidos 20,580,970 asalariados). Esto quiere decir que poco menos del 67% de la PEA son contribuyentes activos.¹³ El 33% restante (16,075,780 habitantes) no está dado de alta ante el SAT, lo que hace suponer que perciben ingresos provenientes del comercio informal, y, por tanto, no cumplen con la obligación de contribuir al gasto público de acuerdo con sus ingresos.

En este marco, lo conveniente sería que los referidos 16,075,780 de habitantes que posiblemente se encuentran en la informalidad y deben pagar el ISR, se inscriban en el RFC y cumplan con sus obligaciones fiscales.

Un elemento adicional para determinar el universo de los contribuyentes informales, lo constituye la información proporcionada a través de las instituciones financieras sobre los depósitos en efectivo gravados por el IDE.

La PRODECON ha proporcionado asesoría a los contribuyentes con relación a estas acciones implementadas por el SAT en el marco del programa para combatir la informalidad objeto de análisis.

La prestación de dicho servicio ha permitido observar lo siguiente:

Hasta el 30 de enero del presente año se han atendido 270 peticiones relacionadas con las “*cartas invitación*” emitidas por el SAT. Del total de peticiones, 51% han sido por vía telefónica, 29% en forma personal y 20% por vía electrónica.

A partir de los casos atendidos, se ha realizado el análisis que nos permite tener una perspectiva más clara sobre el perfil de los contribuyentes en los que está incidiendo el programa, edad, sexo, situación económica e interés en aclarar su situación fiscal.

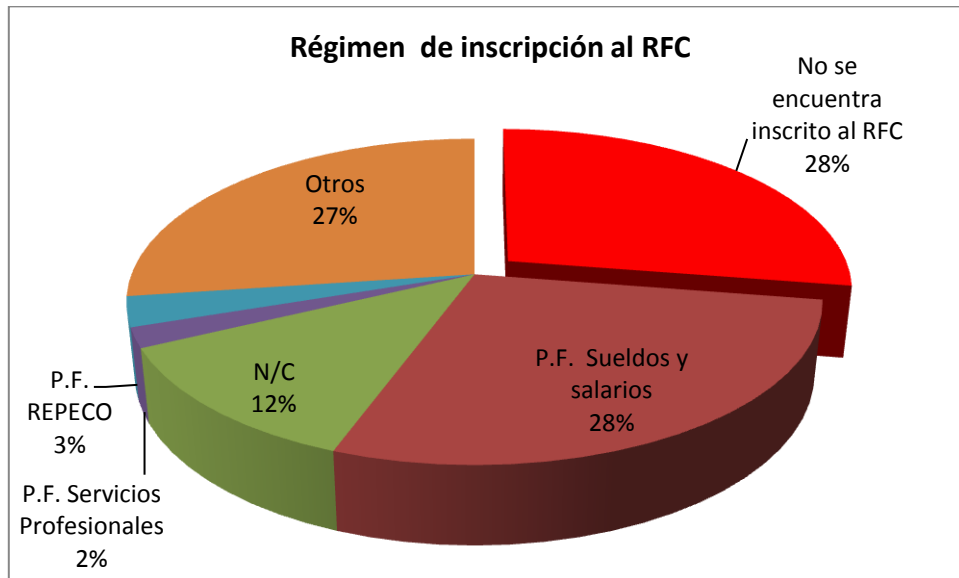
Lo primero que se ha verificado es si las personas que solicitan la intervención de PRODECON se encuentran inscritas en el RFC, debido a que el IDE se creó para

¹² Cfr. http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=236 consultado el 11 de enero de 2012.

¹³ Cfr. http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_20648.html consultado el 11 de enero de 2012.

fiscalizar a quienes no están inscritos, a través de un impuesto mínimo de control. Este grupo lo constituye el 28% de las peticiones atendidas, es decir, se ha advertido que las “*cartas invitación*” inciden más en contribuyentes que se encuentran inscritos y que no presentaron declaración de ISR (72% equivalente a 194 personas) por algún motivo.

Es importante destacar que de los contribuyentes que se encuentran inscritos (194 personas) la mayoría corresponden al régimen de sueldos y salarios (75 personas) con un monto inferior a \$400,000.00 anuales de ingresos, esto es, se trata de contribuyentes que no se encuentran obligados a presentar declaración anual y, sin embargo, a través de las “*cartas*” se les invita a presentarla. Este grupo de contribuyentes representa el 28% según se desprende de la siguiente gráfica.



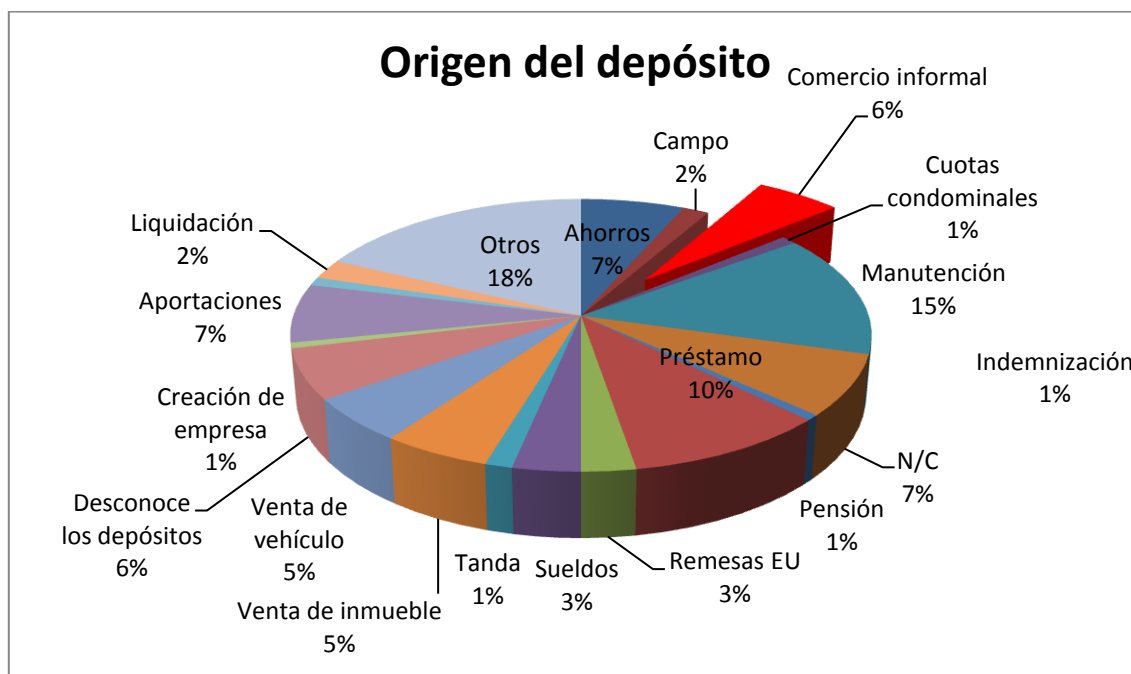
Aunado a lo anterior, a fin de precisar si el programa en análisis es una herramienta eficaz para la recaudación del ISR, como segundo punto, se identificó el origen de los depósitos tomando en cuenta lo manifestado por los contribuyentes ante los asesores de PRODECON.

Esta variable se dividió en dos grupos.

El primero de ellos, corresponde a los casos en que los contribuyentes admitieron que los depósitos tienen como origen actividades gravadas (el comercio informal, en su mayoría venta de artículos en la vía pública) que corresponde sólo al 6% del total de peticiones atendidas, es decir, 16 personas aceptaron no haber pagado el ISR.

El segundo grupo, que corresponde a los casos en que el origen de los depósitos no necesariamente están sujetos al pago del ISR, representó el 94% de nuestra muestra, destacándose una diversidad de fuentes:

Manutención (15%), préstamos (10%), ahorros personales (8%, se incluye 1% por concepto de tandas), prestaciones laborales no gravadas (4%), venta de vehículos (5%), inversiones en empresas (1%), venta de inmuebles (5%), remesas EU (3%), aportaciones de cuotas condominiales y asociaciones (7%). Estas categorías adquieren relevancia por el alto porcentaje de peticiones atendidas asimismo permitió identificar el perfil de las personas en las que en mayor medida está incidiendo el programa en comento.



Merece especial atención advertir que el origen de los depósitos en la mayoría de los casos ya pagaron el ISR, como son: indemnizaciones, pensiones, liquidaciones, venta

de inmuebles, etc., sin embargo, a través del programa en análisis el SAT vuelve a considerarlo como base del gravamen e “*invita*” a realizar el entero del impuesto.

Otro dato relevante que se observó es la incidencia de las “*cartas invitación*” en el género y la edad de las personas, pues éstas tienen efectos considerables en las amas de casa y en el grupo vulnerable de la tercera edad, donde el origen de los depósitos deriva de la manutención familiar y de estudiantes así como de ahorros de toda la vida, entre otros.

Es necesario señalar que la misma LISR establece los supuestos en los que determinados conceptos no son objeto del impuesto, se encuentran exentos o, no existe la obligación de informar, y en los cuales recaen 41% de los casos que se han presentado ante PRODECON, distribuidos de la siguiente forma: 10% por préstamo (artículo 106, párrafo segundo), 15% por manutención (artículo 107, párrafo segundo), 5% por venta de vehículo (artículo 109, fracción XV, inciso b), 4% por pensión, liquidación e indemnización (artículo 109, fracciones II, III, X y XXI), 2% ingresos por actividades del campo (artículo 109, fracción XXVII) y 5% por la venta de casa habitación (artículo 109, fracción XV, inciso a).

V. Consideraciones finales

Los alcances de las “*cartas invitación*”, las acciones que tome el SAT con relación a las aclaraciones y las segundas “*cartas invitación*” que reiteran el pago que “adeuda el contribuyente”, reflejan una tendencia a delimitar la población sobre la cual la autoridad podría iniciar facultades de comprobación, lo que conllevaría una efectividad recaudatoria superior. No obstante, del análisis de los casos presentados ante PRODECON se ha observado que la incidencia de las cartas se actualiza, en su mayoría, en las siguientes personas:

- Contribuyentes registrados en el RFC.
- Asalariados sin obligación de presentar declaración anual.
- Personas que no se encuentran obligadas a inscribirse por no percibir un ingreso gravado por el ISR.

En contraste, las personas que se encuentran en la informalidad han mostrado un menor interés en aclarar su situación fiscal, independientemente de que reciban la “carta invitación” como se trata de sujetos que no están inscritos en el RFC no perciben con claridad las consecuencias e inconveniencias que puede generarles el desatender un llamado del SAT a regularizarse.

En este orden de ideas, se puede valorar que el objetivo del programa que es el combate a la informalidad y a la evasión ve menoscabada su efectividad.

Las “*cartas invitación*” emitidas por el SAT que son objeto de este análisis se inscriben también dentro de un programa preventivo destinado a quienes están obligados al pago del ISR por los depósitos en efectivo a fin de que mediante el pago regularicen su situación y eviten multas, ya que al no constituirse en un requerimiento sino ser una simple “*invitación*” no se desvirtúa el pago espontáneo. Sin embargo, debido al universo de personas en el que el programa incide, este tipo de actos aunque no constituyan propiamente un medio de fiscalización son indudablemente actos de molestia tutelados por los derechos fundamentales que consagra el artículo 16 constitucional, que mandata que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Por otra parte las personas físicas, según la muestra analizada, difícilmente podrán considerar como una simple “*invitación*”¹⁴ estos documentos, ya que en los

¹⁴ Esta Procuraduría de la Defensa del Contribuyente no desconoce que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció tesis de jurisprudencia que a la letra dice: “**RENTA. LAS CARTAS INVITACIÓN EMITIDAS POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DE PROGRAMAS ESPECIALES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, NO CONSTITUYEN EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 80-A, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO. Los oficios o “cartas invitación” emitidos por la Administración Central de Programas Especiales del Servicio de Administración Tributaria mediante los que se comunica al contribuyente, que tiene trabajadores y empleados a su servicio, la obligación derivada del artículo 80-A, párrafo quinto, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuanto a la determinación del subsidio acreditable contra el impuesto que resulte a cargo de quienes perciban ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado y en los cuales se indica que en la contradicción de tesis 97/2000-SS (jurisprudencia 2a./J. 19/2001) la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que para obtener la proporción aplicable para calcular el monto de dicho subsidio, deben incluirse las cuotas patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores dentro de las erogaciones relacionadas con los servicios personales subordinados, **no generan un perjuicio al contribuyente traducido en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico.** Ello es así, porque con dichos documentos solamente se le comunica al contribuyente la jurisprudencia de este**

Alto Tribunal, en cuanto a la inclusión de las cuotas patronales mencionadas para determinar el subsidio acreditable, convocándolo a corregir su situación fiscal si incurrió en la omisión de no considerar tales cuotas, y si bien se le indica que una vez regularizada su situación fiscal, se proporcione a la autoridad fotocopia de las declaraciones presentadas en las que conste el pago de las diferencias dentro de un plazo no mayor a quince días, no se establece sanción alguna para el caso de incumplimiento, por lo cual, ***dichas cartas, en realidad, constituyen un programa preventivo para evitar sanciones y molestias innecesarias, que no trascienden de manera alguna a la esfera jurídica del contribuyente y, por ende, no le causan perjuicio para los efectos de la procedencia del juicio de amparo.*** Contradicción de tesis 131/2002-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo y Décimo Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 22 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez. Tesis de jurisprudencia 149/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil dos. No obstante como se advierte esta tesis se sentó para superar la improcedencia que planteaba el SAT al sostener que las Cartas invitación eran el primer acto de aplicación de la norma legal impugnada DE INCONSTITUCIONAL, considerando la Corte que las Cartas no trascienden la esfera jurídica del contribuyente y por tanto no causan perjuicio para los efectos de la procedencia del juicio de amparo.

Criterio que ha sido superado con la reforma constitucional de junio de 2011, que abre el amparo al interés legítimo, siendo que además la Corte ha reconocido ampliamente en diversas tesis que los actos de molestia si se encuentran tutelados por el artículo 16 constitucional como textualmente lo mandata éste.

Son ejemplo de lo anterior, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 57/2001, sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, Novena Época, que dice: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EN EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA, DEBE SEÑALARSE CON PRECISIÓN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA Y, EN SU CASO, LA RESPECTIVA FRACCIÓN, INCISO Y SUBINCISO. De lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/94 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 77, mayo de 1994, página 12, de rubro: "COMPETENCIA. SU FUNDAMENTACIÓN ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.", así como de las consideraciones en las cuales se sustentó dicho criterio, se desprende que la garantía de fundamentación consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva implícita la idea de exactitud y precisión en la cita de las normas legales que facultan a la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia de que se trate, al atender al valor jurídicamente protegido por la exigencia constitucional, que es la posibilidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico y, por tanto, asegurar la prerrogativa de su defensa, ante un acto que no cumpla con los requisitos legales necesarios. En congruencia con lo anterior, resulta inconcuso que para estimar satisfecha la garantía de la debida fundamentación, que establece dicho precepto constitucional, por lo que hace a la competencia de la autoridad administrativa para emitir el acto de molestia es necesario que en el documento que se contenga se invoquen las disposiciones legales, acuerdo o decreto que otorgan facultades a la autoridad emisora y, en caso de que estas normas incluyan diversos supuestos, se precisen con claridad y detalle, el apartado, la fracción o fracciones, incisos y subincisos, en que apoya su actuación; pues de no ser así, se dejaría al gobernado en estado de indefensión, toda vez que se traduciría en que éste ignorara si el proceder de la autoridad se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo por razón de materia, grado y territorio y, en consecuencia, si está o no ajustado a derecho. Esto es así, porque no es permisible abrigar en la garantía individual en cuestión

mismos se suman como ingresos acumulables, sin deducción alguna, la totalidad de los depósitos y se determina el ISR a pagar aplicando directamente la tarifa del gravamen. Es decir, en cierto modo el SAT a través de estas “*cartas de invitación*” está condicionando el derecho de los contribuyentes a regularizarse ya que hace una propuesta de impuesto a pagar que en sí misma resultaría improcedente desde el momento en que se basa sobre ingresos brutos desconociendo la naturaleza del ISR.

Tal irregularidad pretende ser subsanada por el SAT en la propia “*carta invitación*”, al proponer como una alternativa al monto del impuesto a pagar la presentación de la declaración anual correspondiente. Sin embargo, como se ha visto, en la mayoría de los casos que examinó PRODECON puede no existir obligación de presentar declaración anual al tratarse de personas que no están obligadas a darse de alta en el RFC por el origen de los depósitos, por ejemplo, manutención, préstamos, ahorros personales, tandas, administradores condominales, estudiantes que reciben apoyo de su familia, etc.

Lo anterior se enfatiza aún más, ya que en la mayoría de los casos las personas interesadas en aclarar su situación no cuentan con el respaldo documental de los actos jurídicos de los que derivan los depósitos, como es el caso de los préstamos y donativos entre familiares y ahorros, entre otros, lo que podría implicar vulneración de los derechos

ninguna clase de ambigüedad, ya que su finalidad consiste, esencialmente, en una exacta individualización del acto de autoridad, de acuerdo a la hipótesis jurídica en que se ubique el gobernado en relación con las facultades de la autoridad, por razones de seguridad jurídica.” Y, tesis de jurisprudencia 2a./J. 15 III/90, sustentada por la Segunda Sala de la SCJN, Octava Época, que dice: “ACTO DE MOLESTIA. EL OFICIO DE OBSERVACIONES EMITIDO POR LA AUTORIDAD FISCAL EN USO DE LA FACULTAD DE COMPROBACION LO CONSTITUYE. El oficio de observaciones notificado constituye, un acto de molestia que incide en la esfera jurídica del causante a quien va dirigido, pues lo obliga a conducirse en forma determinada en defensa de sus intereses, como se desprende de lo preceptuado en el segundo párrafo del artículo 51 del Código Fiscal de la Federación, conforme al cual se tendrán por aceptados los hechos u omisiones, contra los que el contribuyente o responsable solidario no se inconforme y respecto de aquellos sobre los que no ofrezca pruebas para desvirtuarlos, en términos del artículo 54 del mencionado código, de donde se concluye que el causante a fin de defenderse en forma adecuada de la resolución a la que dicho oficio de observaciones trasciende, debe conocer los motivos y fundamentos legales en que se apoyan las observaciones, para confrontarlas con las normas aplicables y estar así, en posibilidad de defenderse adecuadamente, pues de otra forma se vería vulnerado el artículo 16 constitucional.”

de las personas que a pesar de no estar obligadas al pago de dicho gravamen potencialmente sujetas al ejercicio de las facultades de comprobación del SAT.

Procedimientos de quejas y reclamaciones

Los casos que no se solucionaron en la primera etapa a través de la aclaración respectiva, porque el sistema informático implementado por el SAT en su Portal Oficial no contempla la aplicación para aclarar algunos casos, entre otros, enajenación de bienes, préstamos por diversas personas, depósitos de distintas personas para cubrir ciertos gastos como son: operación quirúrgica, gastos de condóminos, fiestas de graduación e inexistencia de los depósitos que sirvieron de base para la determinación de los datos asentados en las cartas invitación, etc., fueron atendidos a través del servicio de quejas.

A la fecha se han promovido 42 procedimientos de Queja, en los cuales las autoridades hacendarias han manifestado los siguientes argumentos para sostener la legalidad de las cartas invitación en cuestión:

- Que la carta invitación no constituye una resolución definitiva, ya que en ella no se define la situación particular del contribuyente ni se determina sanción alguna y por ende no afecta su interés.
- Que la carta sólo es una invitación para que se acuda al SAT y se regularice la situación fiscal y no se pretende constituir una exigibilidad de pago o bien una determinación de alguna sanción.
- Que no se inician facultades de comprobación.
- Que las “cartas invitación” no son impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Que el promovente debió de agotar el procedimiento establecido en el artículo 107, primer párrafo, fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Que no se puede iniciar el procedimiento económico coactivo en contra del contribuyente.
- Que no existe la obligación de pagar el monto sugerido por la autoridad.

- Que el haber recibido depósitos en efectivo se presume que estos aumentaron positivamente el patrimonio del contribuyente en el ejercicio de 2009.
- Que el contribuyente tiene oportunidad de presentar el aviso de actualización de obligaciones fiscales.
- Que no se trata de un procedimiento legalmente instaurado, por lo que no existe obligación de valorar las pruebas aportadas por el contribuyente, y en su caso, la valoración de las pruebas exhibidas es una facultad discrecional del SAT.

En ciertos casos, las personas encontraron diferencias respecto de la información que entregaron las instituciones del sistema financiero al SAT y la de los depósitos que efectivamente se efectuaron.

De este modo, ya que tales situaciones afectan a las personas sin que el SAT pueda tener alguna injerencia en qué información le proporcionan los bancos, actualmente en tales casos se está requiriendo a los Bancos a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a fin de que sea aclarada dicha situación.

Como se advierte, con este tipo de criterios y argumentos que el SAT esta utilizando para contestar las quejas esta cerrando la puerta a cualquier aclaración o arreglo del interesado, por dos razones: una, porque esta desconociendo que precisamente el objetivo de la queja ante la PRODECON es la posibilidad de un control y revisión de los actos de la administración antes de llegar a una controversia o incluso, en este caso, a la determinación misma del crédito o el ejercicio de las facultades de comprobación y, dos, porque esta desconociendo la naturaleza que ella misma defiende tienen las cartas invitación, a saber, que es una oportunidad para que el contribuyente aclare su situación fiscal antes del ejercicio de sus facultades de comprobación.

Por otro lado, PRODECON se encuentra en el análisis caso por caso a fin de emitir el acuerdo que proceda.

Conclusión

De continuar la tendencia advertida en la muestra analizada, el programa para combatir la informalidad tendrá dificultades para lograr los resultados propuestos.

En efecto, existe la posibilidad de que el programa afecte a un número importante de personas respecto de las cuales el SAT estará en posibilidad de iniciar el ejercicio de sus facultades de comprobación sin que muchas de ellas hayan percibido los ingresos gravados por la LISR, no teniendo en consecuencia la obligación de conservar la documentación relativa al origen de los depósitos o documentar operaciones que según la legislación común son en esencia consensuales (ejemplo: donaciones entre familiares, gastos de manutención y alimentos).

Debido a la intención de la autoridad fiscal de continuar la aplicación del programa por el año 2010, es menester informar a la población sobre los efectos fiscales que el SAT está otorgando a los depósitos en efectivo a través de la “*carta invitación*”, así como las alternativas para aclarar el origen de dichos depósitos, sobre todo cuando éstos derivan de realizar operaciones tan ordinarias como lo son los préstamos entre familiares o amigos, participar en una tanda o, recibir un depósito para entregar a un tercero que carece de cuenta bancaria.

Ello en atención a la incertidumbre que provoca en los destinatarios de las “*cartas invitación*” la “*simple*” indicación de la autoridad fiscal sobre la existencia de una obligación tributaria pendiente de cumplir y lo limitado del sistema de aclaraciones implementado por el SAT, que no contempla la gama de posibilidades que fácticamente se producen, imposibilitando cierto tipo de aclaraciones que permitan explicar el origen auténtico de los recursos y atender la invitación del SAT.

Por otra parte, es importante destacar que los contribuyentes que han acudido ante la PRODECON a explicar su situación y que reconocen que los depósitos en efectivo corresponden a ingresos por los que no han pagado ISR, son la minoría.

*Colaboraron en la elaboración de este documento
Verónica Nava Ramírez, Rafael Gómez Garfias y Citlali
Nelli Toxqui Terán*