



Fortalecimiento Recaudatorio Mediante Cartas Invitación

Raúl Olivares Guillén

Como una respuesta a la necesidad de fortalecer las finanzas públicas por medio de la recaudación en las entidades federativas del país, en este artículo se propone un mecanismo operativo mediante la vigilancia y análisis de información de los contribuyentes, que propicie el incremento en el cumplimiento de sus obligaciones de pago y que esto permita llevar un control más cercano de nuestro padrón de contribuyentes, que es un factor muy importante para el análisis de los mismos.

El establecimiento de un mecanismo de vigilancia y análisis como el que se propone en el presente artículo, pretende entre otras, la de conocer a nuestros contribuyentes y su comportamiento económico cíclico, tener presencia fiscal y lo más importante es obtener recaudación del incumplimiento del pago de contribuciones por parte de los contribuyentes invitándolos mediante cartas invitación, previo análisis.

ARISTÓTELES NÚÑEZ SÁNCHEZ

Jefe del Servicio de Administración Tributaria



INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene la pretensión de dotar a las entidades federativas del país de una alternativa mediante la vigilancia, análisis de información e invitación al diálogo con los contribuyentes, que permitan conocer de cerca su situación y las posibles alternativas de pago.

Además, permite a la autoridad tener una presencia fiscal importante y con efecto expansivo entre los demás contribuyentes y lo mejor, es la percepción del particular con respecto de la autoridad, es decir, una autoridad que está al pendiente y que además está dispuesta a conocer la problemática de cada contribuyente y establecer una vía de pago menos onerosa para el particular al no echar a andar la maquinaria fiscalizadora mediante el ejercicio de facultades de comprobación y las multas que ello conlleva.

Con base en la experiencia dicho programa puede ser exitoso si se reúnen los siguientes aspectos:

- Contar con un Padrón actualizado de los contribuyentes clasificados por régimen (REPECOS, Intermedios, General)
- Contar con la información idónea y necesaria para llevar a cabo un análisis de los contribuyentes misma que se cita más adelante.
- Realizar el Análisis de la situación contributiva de los contribuyentes como es el comportamiento de los pagos mediante cuotas integradas para REPECOS, el 5% de Intermedios e Impuestos Federales como puede ser el ISAN.
- Coordinación entre las áreas de asistencia, recaudación, fiscalización y jurídica para llevar las citas con el contribuyente en conjunto.

“Existe una gran oportunidad para las entidades federativas, de considerar otras alternativas de recuperación de pagos que sean altamente recaudatorias y con un costo operativo bajo”

- Notificación de las Cartas invitación que son a contribuyentes muy bien seleccionados y analizados.
- Presentación objetiva de la situación que guarda el contribuyente con referencia a la omisión de pagos mediante una cedula de control de pagos.
- Control de expedientes y pagos presentados por cada contribuyente y en su caso pagos pendientes.

Algo que es importante resaltar con respecto a este programa, es que no tiene un costo alto para su operación y los resultados pueden ser muy interesantes en términos monetarios.

PROBLEMÁTICA

Uno de los problemas de que adolece el país, es la irresponsabilidad tributaria; no tenemos una cultura de pago, misma que se da por diversas razones, algunas justificadas y en otros casos no.

La autoridad que se encarga de la vigilancia, fiscalización, recaudación y cobro en cada una de las entidades federativas, tiene la obligación de verificar que cada uno de los contribuyentes cumpla en tiempo y forma con sus obligaciones fiscales, entre ellas la de pago.

En este artículo queremos exponer una alternativa recaudatoria que permita incentivar el correcto pago de las contribuciones pendientes, de los contribuyentes del Régimen Intermedio, ISAN e Impuestos Locales y a los famosos REPECOS, que éstos últimos, derivado del estudio presentado en la CCLXXXI Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, en fecha 22 de noviembre de 2012, la SHCP estima una evasión del 89% en este régimen, mismo que las entidades federativas tienen la administración integral de ellos.

Evasión fiscal de los Repecos Tasa de evasión y potencial recaudatorio			
Institución	Año	Tasa	Rec. Potencial Mdp
ITAM ^{1/}	2004	83%	6,298
ITESM ^{2/}	2008	96%	24,024
ITESM ^{3/}	2010	96%	71,537
SHCP	2010	89%	28,299

- 1/ “Medición de la Evasión Fiscal en México”, Centro de economía aplicada y políticas públicas del ITAM, 2006 (Sólo ISR).
 2/ “Evasión global de los impuestos: Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Estatal Especial Sobre Producción y Servicios no Petrolero”, Tecnológico de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos. Campus Ciudad de México. 2010 (Sólo ISR)
 3/ “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de pequeños contribuyentes”, Tecnológico de Monterrey. Centro de Estudios Estratégicos. Campus Ciudad de México. 2011 (ISR-IVA).
 4/ Estimación propia utilizando información de cuentas nacionales, ENIGH 2010 Y ENOE 2010 (Sólo ISR)

Derivado de lo anterior, creemos que existe una gran oportunidad para las entidades federativas, de considerar otras alternativas de recuperación de pagos que sean altamente recaudatorias y con un costo operativo bajo, tal como la que se propone en el presente artículo, pues es más redituable cobrar en esta fase de invitación a pagar al contribuyente, que cuando se determina un crédito y se llega hasta las últimas instancias.

DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

La propuesta se basa en una serie de acciones consecutivas que permitirá a las autoridades de las entidades federativas, contar con elementos suficientes para analizar la situación particular de cada contribuyente con

respecto a la omisión de pago, sus comportamientos atípicos y cíclicos, con la finalidad de obtener recaudación y conocer a nuestros contribuyentes.

Las acciones para iniciar con este mecanismo son:

A. Padrón de Contribuyentes

- Depuración del padrón de contribuyentes
- Clasificación de los contribuyentes (REPECOS, Intermedios, Régimen General etc.)
- Contribuyentes más representativos por régimen en lo que se refiere a pago.
- Particulares que tienen depósitos en efectivo importantes y que no se encuentran dados de alta como contribuyentes.

ENTIDAD FEDERATIVA	CONTRIBUYENTES	REPECOS	Intermedios	Impuestos Estatales
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
	105,563	69,827	5,236	30,500



GERMÁN GIORDANO BONILLA

**Secretario de Planeación y Finanzas
del Estado de Querétaro y Coordinador del Grupo de
Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior de la CPFF**

B. Selección de Contribuyentes

- Seleccionar a los contribuyentes más representativos con respecto al monto de los diversos regímenes que estén omisos en pagos.
- Seleccionar contribuyentes con comportamientos atípicos de pago.
- Seleccionar contribuyentes con pagos en 0.
- Seleccionar particulares con depósitos en efectivo que no están dados de alta en el padrón.

C. Análisis de la Información

- Revisar a omisos de pago por impuesto u cuota integrada.
- Revisar a los que presentan en 0 mensual o bimestral según sea el caso del contribuyente.
- Revisar a los que presentan disminuciones considerables de mes a mes y año contra año.

- Llevar a cabo una tarea de observación de campo a los RE-PECOS que deben pagar un 20% de la venta de más del 30% de mercancías extranjeras, mismas que tienen exhibida en sus locales, con la finalidad de revalorar su cuota fija o estimarles conforme a Ley.
- Revisar a los Intermedios que presentan sus pagos en 0.
- Vaciar esta información en Cédulas de control que permitan reflejar mes a mes, bimestralmente y anualmente el comportamiento tributario de los contribuyentes.
- Cruzar información con diversos padrones como Padrón Vehicular para saber con cuántos vehículos cuentan o con Catastro y Registro para conocer el número de casas que tiene; o con el Seguro Social para enterarnos de la cantidad

de empleados que tiene datos de alta; Padrón de Licencias y Mercados para saber que giros y establecimientos con que cuenta etc. un REPECO que paga cuota mínima.

- Identificar si el contribuyente tiene créditos activos pendientes de pago.
- Identificar cuántos contribuyentes con relación a sus depósitos bancarios rebasaron los 2 o 4 millones de pesos, dependiendo del régimen en que tributen, para fiscalizarlos y cambiarlos.
- Identificar a contribuyentes que tenían pagos altos y que se encuentran no localizados o suspendidos para realizar verificaciones para constatar dichos supuestos.

D. Carta Invitación

Definición:

Documento emitido por autoridad fiscal a través del cual se informa al contribuyente de comportamientos atípicos en el entero de los impuestos y se le invita a acercarse a la autoridad para aclarar o en su caso corregir la situación.

Antecedentes:

La emisión y notificación de cartas invitación, ha sido una herramienta de acercamiento de la autoridad con el contribuyente (presencia fiscal), cuyo propósito es hacer del conocimiento al contribuyente de alguna irregularidad u omisión detectada, ya sea para que sea aclarada o sea solventada.

La intención de la autoridad es abarcar un mayor número de contribuyentes a los que se les han detectados comportamientos atípicos, irregularidades u omisión en el pago de sus contribuciones y que antes de ejercer facultades de comprobación, la propia autoridad le manifiesta al contribuyente que ya detectó un posible motivo para iniciarle facultades, que le permite corregir su situación sin que a este último, le generen multas por su incumplimiento.

Esta actividad dentro del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal SAT-Entidades, tiene un peso dentro de los indicadores de evaluación del POA, por lo que es importante el correcto desarrollo de dicha actividad.

Las cartas invitación en las que no se plasma alguna determinación de adeudo, no tienen inconveniente en que se notifiquen y se les de seguimiento, pero tampoco los contribuyentes pueden ser sancionados con alguna multa por hacer caso omiso a dicha “invitación”.

Por otro lado también es importante reconocer que las Cartas Invitación emitidas por las autoridades fiscales, no generan un perjuicio al contribuyente traducido en una afectación o menoscabo a su patrimonio jurídico, ni puede considerarse resoluciones definitivas para efectos de la procedencia del juicio de nulidad, esto tal como se establece en una Tesis Aislada II. 1. A. 143 de los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época con registro 171 532, con fecha septiembre de 2007.(Primer Tribunal

ARMANDO VILLARREAL IBARRA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa e integrante del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y Comercio Exterior de la CPPF

Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito)

Así también, en otra Tesis Aislada III. 2. A. 219ª con número de registro 165 519 de la Novena Época, establece lo siguiente:

El artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no prevé en alguna de sus diferentes porciones normativas, la posibilidad de impugnar actos de autoridad con las características de “carta invitación” en la que no se definió la situación del particular ni se determinó sanción alguna, al no tratarse de una resolución definitiva. Por ende, el juicio contencioso administrativo es improcedente contra la “carta invitación” al contribuyente para que acuda a las oficinas de la autoridad a regularizar su situación fiscal.

Máxime que en tal documento no se determina crédito alguno. (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito)



De lo anterior, podemos concluir que las cartas invitación no son el medio jurídico para llevar a cabo la notificación de la determinación del crédito fiscal, por tal motivo no se pueden recurrir, tampoco pueden ser sancionatorias, pues aún la autoridad no ejerce ninguna facultad de comprobación. En caso contrario se corre el riesgo de que si determina monto el contribuyente alegue que será una cantidad que no puede modificarse en el acto, lo que significa un riesgo para la autoridad al quedarse corta en la determinación de la misma.

La carta invitación es una invitación al contribuyente a regularizar su situación fiscal que puede o no realizar y la diferencia radica en que una vez que la autoridad inicie facultades de comprobación se generen multas al respecto, lo que por ende incrementa el adeudo del contribuyente de forma considerable.

De lo anterior podemos tomar en consideración lo siguiente:

- Emisión y notificación con seguimiento especial de las cartas invitación para los contribuyentes que fueron seleccionados derivado de los incisos anteriores.
- En la reunión de comité (varias áreas de la Secretaría) que se lleve a cabo con el contribuyente, será el momento indicado para pedir explicaciones del comportamiento atípico en sus pagos.
- En caso de que el contribuyente haga caso omiso a la invitación, será indispensable remitir la información previamente analizada al área de auditoría para ser candidato a fiscalizar.
- Con respecto al plazo que se establezca al contribuyente para regularizar el pago de sus adeudos, se

sugiere que éste no rebase un mes para que inicie con la presentación de pagos.

Del resultado de la reunión y de haber llegado a los compromisos de pago en una fecha acordada por el Comité, se le debe dar seguimiento a los pagos para verificar que se realicen en tiempo, de lo contrario, es candidato para una revisión inmediata. Por otro lado, la información recabada de la reunión, nos permite actualizar las bases de datos, tales como dirección, teléfonos, correo electrónico, etc. que nos permitirá evitar esfuerzos operativos innecesarios.

Ejemplo de una carta invitación que deberá modificarse con relación a cada caso:

SECRETARÍA DE FINANZAS DEL ESTADO DE_____.

ASUNTO: Oficio-Invitación

Ciudad, Estado a, fecha.

C. Representante Legal de la empresa:

Mediante análisis realizado por _____ a la información proporcionada en sus declaraciones correspondientes al ejercicio _____, se detectaron algunas diferencias en cuanto al cálculo y pago de contribuciones estatales, razón por la cual me permito formular a usted una atenta invitación para que acuda a las _____ horas del día _____ de _____, a esta oficina ubicada en _____, presentando la documentación necesaria con la que determinó sus impuestos (pagos provisionales y del ejercicio) a fin de que se aclaren las diferencias detectadas en base a los elementos que aporte esa empresa, con la finalidad de que en su caso proceda a la autocorrección espontánea de sus obligaciones fiscales, en la que no llevará sanción por parte de la autoridad.

(Algún fundamento de la ley interna del estado)

Lo anterior sin prejuzgar sobre la veracidad de los datos asentados en sus declaraciones.

Sin mas por el momento y agradeciendo de antemano la atención al presente, le envío un cordial saludo.

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION
DIRECTOR DE RECAUDACIÓN

NOMBRE DEL FUNCIONARIO.

ALFREDO ROMÁN GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Tamaulipas
e integrante del Grupo de Auditoría Fiscal Federal y
Comercio Exterior de la CPFF

E. Minuta y Seguimiento

-Es importante realizar una minuta que deje precedente de la reunión, donde se establezcan fecha, lugar, hora, asistentes incluyendo al contribuyente; esa información da soporte al expediente que hemos ido integrando del contribuyente, que servirá entre otras, para en su caso remitirlo al área de fiscalización.

CONCLUSIONES

Consideramos que el análisis, vigilancia e invitación al contribuyente a dialogar con la Autoridad Fiscal de las entidades federativas, dará como resultado el incremento en la recaudación y le permitirá a la autoridad conocer la situación de los contribu-



yentes mediante un espacio de expresión.

Aunado a lo anterior, este mecanismo le hace comprender al contribuyente que será más oneroso el pago de sus adeudos por las multas que se derivan del ejercicio de las facultades de comprobación; y por su parte la autoridad tendría mayor liquidez, al no llegar los asuntos hasta sus últimas consecuencias.

Raúl Olivares Guillén es Licenciado en Comercio Internacional por la Universidad de Guadalajara, y actualmente se desempeña como Consultor Investigador en el INDETEC. rolivaresg@indetec.gob.mx