

El secreto fiscal en México y la cancelación de créditos fiscales



Análisis de la resolución del IFAI

RESERVA DE INFORMACIÓN Y DATOS

En términos generales, y conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación (CFF), el personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación (artículo 69 del CFF). Esta reserva de información y datos es comúnmente denominada "secreto fiscal".

EXCEPCIONES AL SECRETO FISCAL

Entre otras situaciones, la reserva que se menciona no comprenderá los casos en los cuales deban de proporcionarse datos a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o bien, a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias.



C.P.C. Héctor Manuel Miramontes Soto, Socio Director

Esa reserva tampoco comprenderá la información relativa a los créditos fiscales firmes de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia (Buró de Crédito) que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de conformidad con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC).

Asimismo, cuando las autoridades fiscales ejerzan sus facultades de comprobación en operaciones celebradas entre empresas vinculadas (partes relacionadas), la información relativa a las operaciones comparables sólo podrá ser proporcionada a los tribunales en los casos en los que se impugnen los actos de autoridad respectivos.

También se podrá proporcionar información a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), previa solicitud expresa, relativa a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, conforme a las bases de datos y sistemas institucionales del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

DATOS QUE PUEDEN PUBLICARSE Y ALCANCE DEL SECRETO FISCAL EN MÉXICO

No obstante lo anterior, el CFF prevé la posibilidad, mediante acuerdo expreso del secretario de Hacienda y Crédito Público, para publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: **(i)** nombre; **(ii)** domicilio; **(iii)** actividad; **(iv)** ingreso total; **(v)** utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades, y **(vi)** contribuciones acreditables o pagadas, según se desprende de lo dispuesto por el quinto párrafo del artículo 69 del referido Código Tributario, que textualmente dice:

69.

...
...
...

Sólo por acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público se podrán publicar los siguientes datos por grupos de contribuyentes: nombre, domicilio, actividad, ingreso total, utilidad fiscal o valor de sus actos o actividades y contribuciones acreditables o pagadas.

Como se podrá inferir de las consideraciones anteriores, el secreto fiscal en México constituye una reserva o prohibición de informar ciertos datos de los contribuyentes, **“de naturaleza relativa**

y no absoluta”, por las excepciones que la misma norma prevé y sobre todo, por la facultad que otorga al secretario de Hacienda, para que mediante acuerdo expreso, autorice la publicación de los datos anteriormente precisados, mismos que paradójicamente son aquellos que en principio se persigue reservar. Luego entonces, la SHCP sí tiene la facultad, conforme a dicha norma, para publicar los datos mencionados mediante un acuerdo del secretario del Ramo, debidamente fundado y motivado.

En ese sentido, cabe mencionar que algunos países siguen prácticas similares, como es el caso de Argentina, cuya ley faculta a las autoridades fiscales recaudadoras a publicar periódicamente los listados que contengan el nombre de los contribuyentes, ingresos gravables e impuestos pagados (artículo 102 de la Ley No. 11.683 y sus modificaciones), aclarando que para los fines de este tipo de publicaciones no será aplicable el secreto fiscal. Aún más, esta facultad incluye la publicación de los datos de aquellos contribuyentes que hayan sido sancionados por infracciones materiales o formales y la información relativa al delito que se les impute en las denuncias de tipo penal.

EL SAT Y EL BURÓ DE CRÉDITO

En el caso de México, también resulta trascendente que la propia ley permita a las autoridades fiscales proporcionar al Buró de Crédito, los datos de los contribuyentes que tengan créditos fiscales firmes pendientes de pago, como una excepción adicional al secreto fiscal, siendo que esa organización no tiene el carácter de autoridad, y los usuarios de tal información son las instituciones financieras, las empresas comerciales y el público en general, lo que en apariencia puede reñir con el derecho que en principio se quiere tutelar.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido recientemente un criterio mediante el cual declara que el hecho de que se permita al SAT proporcionar al Buró de Crédito la información relativa a los contribuyentes morosos, no transgrede las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica consagradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Asimismo, aclara la SCJN que tal disposición tiene el ánimo de incentivar el pago de las contribuciones y, al mismo tiempo, preservar la estabilidad del sistema financiero, **“en aras del interés público”**, tal y como se desprende del comunicado de ese



órgano del 17 de noviembre de 2010, visible en su página de Internet, respecto de la tesis aún no publicada que trata sobre este tema, al negar el amparo a un quejoso que impugnó la constitucionalidad del artículo séptimo transitorio, fracción XI de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal de 2007.

El contenido medular de ese comunicado establece lo siguiente:

CONSTITUCIONAL, QUE SAT PROPORCIONE INFORMACIÓN SOBRE CRÉDITOS FISCALES NO PAGADOS NI GARANTIZADOS A BURÓS DE CRÉDITO

*El sistema legal que permite al Servicio de Administración Tributaria (SAT) proporcionar a las sociedades de información crediticia (Burós de Crédito) información sobre créditos fiscales no pagados ni garantizados, **no viola las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica.***

...

*Los ministros indicaron que las circunstancias que animaron al legislador para facultar al SAT a proporcionar información sobre créditos fiscales no pagados ni garantizados, **tiene el propósito de incentivar el pago de las contribuciones** o de ejercer cierta presión para ello.*

*Pero fundamentalmente tiene el propósito, indicaron, de otorgar un marco de seguridad para los usuarios y clientes de las sociedades de información crediticia, al tiempo que se traduce en una **tutela de los derechos de la colectividad, para que ésta se encuentre en un estado de certidumbre respecto a la etapa que guarda el sector crediticio y financiero,** así como las relaciones que los agentes económicos entablen con los particulares.*

*Así, concluyeron, no constituye transgresión a las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica, el hecho de que el sistema legal reclamado permita a las sociedades legalmente constituidas y autorizadas, a recabar y difundir la **información crediticia y fiscal** de los particulares.*

*Ello, establecieron, **porque se realiza en aras del bien público, al preservar la estabilidad del sistema financiero y fomentar el desarrollo de éste,** reduciendo el riesgo de no recuperar los recursos que se otorguen a través de créditos, actividad que se encuentra regulada en la propia Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia.*

...

CANCELACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES

Como se recordará, el tema atinente al secreto fiscal en nuestro país ha cobrado relevancia en los medios nacionales y en el interés público, asociado con la cancelación de diversos créditos fiscales a cargo de personas físicas y morales, por parte del SAT, cuyo monto ascendió a casi \$74 mil millones, según el Comunicado de Prensa 54/2010 de fecha 21 de abril de 2010 de la citada autoridad fiscal.

En efecto, conforme al artículo 15 de la LIF vigente para el ejercicio fiscal de 2007, las autoridades fiscales fueron facultadas por el Congreso de la Unión para cancelar o dar de baja aquellos créditos fiscales que reunieran ciertos requisitos de incobrabilidad manifiesta, los que quedaron precisados por la Junta de Gobierno del SAT en el Acuerdo JG-SAT-IVO-6-2007, entre los cuales se destacan: cuando el deudor hubiera fallecido o desaparecido sin dejar bienes a su nombre; se hubiere declarado en quiebra; cuando no se contara con datos suficientes para identificar y localizar al deudor; cuando se tratara de créditos con más de ocho años de antigüedad o bien, se tratara de créditos menores a \$11,500.00 con una antigüedad mayor a tres años. No quedaron comprendidos en estos casos, aquellos que se encontraran en litigio, estuvieran garantizados o asociados con un proceso de orden penal.

Aun cuando la propia disposición normativa prevé que esa cancelación o baja de los créditos fiscales no libera de su pago, pues no presupone la extinción de los mismos, lo cierto es que, en los hechos, eso créditos se tornan incobrables habida cuenta de que con ese motivo las autoridades fiscales abandonan toda gestión de cobro, para enfocarse, según se dice, en la cartera recuperable, y ello necesariamente conduce a que por el sólo transcurso del tiempo, tales créditos fiscales necesariamente habrán de prescribir, al cumplirse el término y las condiciones previstas para tal fin en el artículo 146 del CFF.

Una vez cancelados esos créditos se registran como "gastos fiscales" en la contabilidad gubernamental, al igual que aquellas otras partidas que, por su propia naturaleza, no son percibidas por el fisco federal, como es el caso de las exenciones, los estímulos fiscales y otros beneficios tributarios, lo que de alguna manera motiva a las autoridades fiscales para no ejercer gestiones de cobro adicionales respecto de dichos créditos.

Siendo así, resulta incuestionable que los titulares de los créditos fiscales que se cancelan, se hacen acreedores al beneficio tributario derivado de la

extinción del crédito fiscal, aun cuando tal beneficio quede sujeto a la condición suspensiva de la prescripción, la cual, llegado el tiempo y condiciones exigidos por la norma, sin que hubiere habido gestión de cobro, operará de pleno derecho.

La información detallada que permita identificar a los beneficiarios de estas cancelaciones no ha sido revelada por el SAT, argumentando el secreto fiscal y cuestiones relacionadas con el ámbito de la seguridad personal de los beneficiados y la de sus familias.

RESOLUCIÓN DEL IFAI E INTERVENCIÓN DE LA CNDH

El pasado 10 de marzo de 2010, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), mediante resolución de su Pleno, acordó ordenar al SAT la publicación de la información pertinente, de manera detallada, de tal suerte que se pudieran conocer los datos, como es el caso de los nombres de los contribuyentes beneficiados y montos de los impuestos involucrados en la cancelación de los créditos fiscales mencionados.

Ante esa situación, algunos contribuyentes acudieron ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a la cual solicitaron su intervención, para que no se permitiera la publicación de los datos de las personas físicas y morales beneficiarias de la cancelación de los créditos fiscales que se comentan.

En respuesta, la CNDH dictó ciertas medidas cautelares, en las cuales recomendaba la no publicación de esa información, mismas que fueron aceptadas por el SAT, ante la posibilidad de que al publicarse datos personales de los contribuyentes, sus derechos pudieran quedar irreparablemente dañados.

A consecuencia de lo anterior, el IFAI presentó una controversia constitucional ante la SCJN, argumentando esencialmente que su esfera de atribuciones había sido invadida por la CNDH al emitir tales medidas cautelares, con lo cual hacía nugatoria su resolución mediante la cual le ordenó al SAT la publicación de los datos que permitan identificar a los contribuyentes beneficiados con la cancelación de los créditos fiscales, sus montos y las razones tomadas en consideración para ello.

La controversia constitucional fue rechazada por la Segunda Sala de la SCJN, bajo el argumento de que el IFAI carece de legitimación activa para interponer este medio de control constitucional, al no encontrarse prevista de manera expresa tal

posibilidad en el artículo 105 constitucional. Mediante un comunicado fechado el 4 de noviembre de 2010, visible en la página de Internet, el IFAI informa haber presentado un recurso de reclamación para que el Pleno de la SCJN analice el acuerdo por el cual se desechó la controversia constitucional y, en su caso, entre al fondo del asunto.

EL SECRETO FISCAL Y LA CANCELACIÓN DE CRÉDITOS *VERSUS* LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA

Conforme a ciertos criterios doctrinales, el secreto fiscal encuentra su justificación en el derecho a la privacidad o dicho de otra forma, en la garantía a la intimidad. De tal suerte que los datos manifestados en las declaraciones fiscales de los contribuyentes no pueden ser revelados de manera pública ni utilizados por terceras personas.

De esa manera, se pretende proteger tanto el interés público como el individual, al garantizar que la información de contenido económico o patrimonial no podrá ser revelada o utilizada, inclusive en juicios en los que se debatan conflictos particulares.

A manera de justificación en esta línea de pensamiento, se ha sostenido que los objetivos que se persiguen con esta reserva, son esencialmente dos: **(i)** promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, otorgando la seguridad y confianza a los gobernados de que los datos de carácter patrimonial y económico proporcionados a las autoridades fiscales no podrán ser revelados, y **(ii)** que al cumplir con ese objetivo, al mismo tiempo se facilita la función recaudadora a cargo de las propias autoridades fiscales.

No obstante, el tema a debate es en sí mismo complejo y trascendente. Por una parte, se requiere definir hasta qué punto ciertos datos relativos a la situación económica de las personas, físicas o morales, deben ser tratados de manera estricta como información de carácter privada o íntima y hasta qué punto su revelación trastoca su derecho a la privacidad o a la intimidad, a fin de armonizar este derecho con otras **garantías de orden público** en materia tributaria; de transparencia y rendición de cuentas, y de acceso a la información pública.

En este tema resalta el hecho de que las sociedades mercantiles, cuyas acciones cotizan en la Bolsa de Valores o mercados reconocidos, se encuentran obligadas por la ley no sólo a dictaminar sus estados financieros sino a publicarlos, revelando de esta forma ante el público en general, aspectos que tienen que ver con su situación financiera y que

van mucho más allá de ciertos datos atinentes a su base gravable y monto de los impuestos pagados.

Entonces, en estos casos, resulta que las personas morales que se encuentran en esta situación, tienen que revelar aspectos detallados de su situación económica y fiscal, que bajo la óptica del “secreto fiscal” deberían de ser mantenidos en reserva, lo que evidentemente no sucede. Parece obvio que **el interés general** o del gran público inversionista, en estos casos, **resulta de mayor relevancia que los intereses particulares**. Una situación similar se observa en el caso de las donatarias autorizadas, en cuanto a la obligación que la ley les impone de revelar cierta información atinente a la obtención de recursos por donativos y su aplicación.

Por otra parte, es necesario considerar que la garantía de equidad, en materia tributaria, exige que todas las personas que se encuentren en una misma situación económica y jurídica ante el objeto de los tributos sean tratadas de la misma forma, de tal suerte que se trate igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo anterior, como un aspecto de la garantía de igualdad consagrada en la CPEUM, **con el objetivo de que las cargas fiscales sean repartidas de manera equitativa entre la población, haciendo patente con ello una auténtica justicia tributaria**.

Entonces, una situación de excepción, como puede ser la cancelación de créditos fiscales a cargo de los particulares, **no sólo tiene que ser revelada sino encontrarse plenamente justificada** para preservar las garantías de igualdad ante la ley; de transparencia y rendición de cuentas, y de acceso a la información pública anteriormente mencionadas. Sólo de esta forma se puede hacer transparente la actuación de las autoridades fiscales en cuanto a la debida aplicación de la ley.

En esta serie de reflexiones conviene tener presente –tal y como lo he expresado en otros temas afines– que las exenciones fiscales y todos aquellos beneficios tributarios otorgados por el legislador se encuentran sujetos al cumplimiento de los principios tributarios de legalidad, proporcionalidad y equidad tributaria, consagrados en el artículo 31, fracción IV constitucional.

Es decir, al tratarse de excepciones mediante las cuales, conservándose la relación jurídico-tributaria,

se libera de la obligación material del pago de las contribuciones, es claro que tales excepciones se integran al sistema del tributo de que se trate. Por tanto, si el establecimiento de las contribuciones es una potestad exclusiva del legislador, sujeta al cumplimiento de los requisitos exigidos por la CPEUM para ello, es obvio que su liberación no puede ser otorgada de otra forma sino por el propio creador del tributo y siguiendo los mismos principios de legalidad, capacidad contributiva y equidad tributaria anteriormente referidos.

En mérito a ello, es válido afirmar que lo mismo aplica para el caso sujeto a estudio, pues la cancelación de los créditos fiscales autorizada por el legislador, constituye una “liberalidad” que se concreta en todos aquellos contribuyentes cuyos créditos fiscales pendientes de pago se ubiquen en los supuestos previstos por la norma de excepción, integrándose por tanto al sistema del tributo, de manera individualizada, lo que en principio riñe con la garantía de equidad tributaria, salvo que tales beneficios se encuentren plenamente justificados y superen un examen con sede constitucional.

CONCLUSIONES

Como se puede apreciar, el tema requiere ser debatido de manera académica e institucional, de tal forma que se logre armonizar el interés particular con el público. Para ello, deberán revisarse y ajustarse, en su caso, las disposiciones de Derecho interno de nuestro país, con un enfoque especial de armonización con el Derecho Internacional.

Así, le corresponde al Pleno de la SCJN –como garante de la razón pública en nuestro país–, no sólo fijar los criterios de interpretación inherentes al tema, sino particularmente resolver el fondo de la controversia planteada, para que se atienda o no la resolución del IFAI, mediante la cual le ha ordenado al SAT la publicación detallada de los beneficiarios de tales cancelaciones de créditos fiscales y de sus montos, para transparentar el ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales y comprobar su apego a lo establecido por la ley.

De hacerlo así, se estará fomentando con ello, una auténtica cultura de rendición de cuentas, de transparencia en el actuar de las autoridades y de justicia tributaria. 