

COBRO PERSUASIVO: ALCANCES Y LÍMITES. UNA NUEVA VISIÓN

I. Introducción

México es uno de los países de la OCDE y de América Latina que menos recauda. Generalmente México recauda un aproximado de 19.7% respecto del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el promedio en los países miembros de la OCDE es de 34.8%. Sin embargo, esta cifra del 19.7% incluye la recaudación por concepto de rendimientos petroleros, por lo que descontándolos, la recaudación se reduce aproximadamente a la mitad.

Como se observa, la recaudación de nuestro país puede caracterizarse como débil. Esto se corrobora con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, según la cual los ingresos por concepto de impuestos para 2015 ascenderán a 2 billones de pesos. No obstante, esta cantidad representa menos de la mitad de los ingresos totales para el mismo año (4.6 billones de pesos).¹

La complejidad de las normas fiscales y el desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos y obligaciones como contribuyentes son algunos de los factores que generan desconfianza y cierto grado de reticencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los pagadores de impuestos.

De esta manera, es necesario adoptar medidas que fortalezcan la cultura contributiva y acerquen a los sujetos de la relación jurídico-tributaria, a fin de alcanzar una recaudación más eficiente. Para ello, se requiere que la población tenga conocimiento y comprenda la importancia de sus responsabilidades fiscales.

¹ Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, http://www.hacienda.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2015/lif_2015.pdf. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

Para asegurar la recaudación, la Administración Tributaria ha implementado diversos programas (“Control de obligaciones”, “Vigilancia Profunda”, “Caídas Recaudatorias”, “Programa de Cobro Persuasivo”, etc.). Tratándose del Programa de Cobro Persuasivo, de acuerdo con datos del SAT al primer cuatrimestre de 2015, se han realizado un total de 738 mil 258 actos de cobro persuasivo, de los cuales 79 mil 351 corresponden a cartas; 69 mil 825 a llamadas SAT; 184 mil 315 a mensajes telefónicos pregrabados; y 404 mil 765 a correos electrónicos.²

En términos de recaudación el cobro persuasivo parece generar buenos resultados: 4 mil millones de pesos durante el primer trimestre de 2015.³

Sin embargo, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente ha conocido de innumerables casos en donde los contribuyentes, más que “invitados”, por la forma en que se llevan a cabo estos programas, se sienten intimidados al cumplimiento de obligaciones que muchas veces no comprenden a cabalidad, bien por su falta de conocimiento técnico o bien porque la comunicación que les dirigen las autoridades fiscales no contiene todos los elementos necesarios para ello. Esto se agrava cuando el contribuyente no encuentra una solución a través de la tutela jurisdiccional, porque los tribunales consideran que al no tratarse de un acto de autoridad o de molestia, no resulta impugnabile por vía jurisdiccional o judicial.

Por ello, PRODECON considera urgente reflexionar sobre el concepto, alcances y límites del cobro persuasivo, para establecer que de ninguna manera la adopción de dichas prácticas puede evadir el respeto a los derechos constitucionales y legales de los gobernados frente a las autoridades.

² Cfr. SAT, “¿Qué ha hecho o enviado el SAT mediante este Programa?”, http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/cobro_persuasivo/Paginas/quehahecho_SAT_programa.aspx. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

³ Verduco, Mario Alberto, “Persuasión del SAT genera 4 mil mdp en el primer trimestre”, El Universal, publicado el 6 de mayo de 2015, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/impreso/persuasion-del-sat-genera-4-mil-mdp-en-el-primer-trimestre-118989.html>. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

El Defensor de los pagadores de impuestos propone que la implementación de este tipo de programas se lleve a cabo bajo un enfoque persuasivo, basado en la convocatoria al contribuyente al cumplimiento voluntario y en el derecho a ser informado y asistido, lo que las autoridades deben hacer en ejercicio de sus facultades de asistencia.

II. Cobros persuasivos: significado, alcances y límites

El cobro persuasivo es el “conjunto de diligencias que los funcionarios ejecutores deben realizar, con miras a informar a los contribuyentes sobre el debido pago a la entidad correspondiente, de sus obligaciones fiscales. Su objetivo fundamental es procurar un acercamiento más efectivo con el deudor, tratando de evitar el proceso coactivo”.⁴ Otro de los objetivos es la recuperación total e inmediata de la cartera y procurar asegurar el pago mediante el otorgamiento de plazos u otras facilidades.

De esta definición, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente identifica tres importantes elementos del cobro persuasivo:

- Diligencias para informar a los contribuyentes sobre el debido cumplimiento de sus obligaciones.
- Acercamiento efectivo con el contribuyente “deudor” del cumplimiento de una obligación fiscal.
- Evitar los procedimientos tributarios de carácter coactivo, en sentido gramatical.⁵

⁴ Gómez Gómez, Diana Marcela; Mejía Vélez, Juan Camilo; y Montoya Castrillón, Rodrigo, *Jurisdicción Coactiva: Potestad administrativa o Función Jurisdiccional*, Colombia, 2007, pp. 34 y 35.

⁵ “Coactivo”: Que ejerce coacción o deriva de ella. Diccionario de la Lengua Española, 22 ed., Real Academia Española, 2012, <http://lema.rae.es/drae/?val=coactivo>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2015.

Como se advierte de este primer acercamiento al concepto de “cobro persuasivo”, con esta figura se privilegia un enfoque de no confrontación en donde se aborda al contribuyente de manera no hostil y con el objeto de otorgarle información para convencerlo o persuadirlo al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, sin que intervenga todavía coacción alguna derivada de la ley, ni se instauren aún los procedimientos legales destinados a hacer efectivo dicho cumplimiento. Por ello, se suele usar la palabra “invitación” para convocar al contribuyente a tales propósitos.

En este sentido, el “cobro persuasivo” puede ser identificado como el método más económico y sencillo para que cualquier Administración Tributaria logre el cumplimiento de las obligaciones fiscales, dejando el cumplimiento coactivo para otros eventos.⁶

El cobro persuasivo suele realizarse a través de diversos medios:⁷

- Cartas por correo ordinario
- Comunicaciones digitales, correos electrónicos, celulares (mensajes de texto *SMS*), entre otros.
- Contacto directo con los contribuyentes, asignándoles un funcionario de la Administración Tributaria, similar a los gerentes de cuentas de los bancos comerciales; o entrevistas personalizadas con los contribuyentes deudores.
- Recordatorios de las fechas de vencimiento de pago remitidas por medios de comunicación masiva (radio, televisión, prensa escrita e *Internet*.)

⁶ Castillo Contreras, Flora María, “La cobranza coactiva en la Administración Tributaria. Facultad, oportunidad y eficiencia”, *Revista de Administración Tributaria*, Edición extraordinaria Beca de Investigación CIAT/AEAT/IEF, no. 28, junio de 2009, p. 80.

⁷ Cfr. Morales Pérez, Edgar, *El debido proceso administrativo para la aplicación de los tributos en República Dominicana*, España, Instituto de Estudios Fiscales, Cuadernos de Formación, Colaboración 18/14, v. 18/2014, p. 73; y Castillo Contreras, Flora María, “La cobranza coactiva...”, *cit.*, pp. 81 y 82.

- Gestión telefónica, a través de *call centers* o mecanismos de respuesta vocal interactiva.

En nuestro país, el cobro persuasivo se ha venido realizando mediante cartas invitación, llamadas telefónicas pregrabadas (tele-mensajes), llamadas telefónicas directas y correo electrónico. La primera mencionada ha sido la comúnmente utilizada, y el propio Poder Judicial de la Federación ha señalado que por sí no constituyen resolución definitiva y, por tanto, no son impugnables en sede contencioso administrativa, pues según dicho criterio, únicamente son actos declarativos a través de los cuales la autoridad exhorta al contribuyente a corregir su situación fiscal respecto de las omisiones detectadas.⁸

Estas consideraciones parecen ser congruentes con las características del cobro persuasivo que, al ser una invitación y diálogo no hostil con el contribuyente, naturalmente su revisión no procede en sede jurisdiccional. Sin embargo, como se verá, cuando esa invitación contiene elementos propios de un acto de autoridad, deja de ser un acto persuasivo y se convierte en un acto impugnabile.⁹

En la experiencia de PRODECON, las formas a través de las cuales se implementa el cobro persuasivo por las autoridades fiscales, a través de solicitudes de información “para no ejercer facultades”, cartas invitación, llamadas telefónicas, correos electrónicos, citas a los contribuyentes para entrevistas personales, etc., presentan con frecuencia elementos hostiles que se alejan de la

⁸ Tesis 2ª./J. 62/2013, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXI, Tomo I, junio de 2013, p. 724, de rubro: “CARTA INVITACIÓN AL CONTRIBUYENTE PARA QUE REGULARICE EL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DERIVADO DE SUS INGRESOS POR DEPÓSITOS EN EFECTIVO. NO ES IMPUGNABLE EN SEDE CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA”.

⁹ Cfr. Tesis II.1o.A.18 A, *Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, 8 de mayo de 2015, de rubro: ““CARTA INVITACIÓN”. LA RESPUESTA A SU SOLICITUD DE ACLARACIÓN CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA IMPUGNABLE VÍA JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, CUANDO DEFINE LA OBLIGACIÓN DEL CONTRIBUYENTE RESPECTO DEL PAGO DE UN TRIBUTO”.

noción básica de persuasión: la amenaza de acciones coactivas. Efectivamente, más que tratarse de “invitaciones” a los contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones fiscales, en muchas ocasiones, establecen que de no atender la acción de cobro persuasivo y subsanar de manera inmediata y espontánea la omisión detectada por la autoridad fiscal se podrán “generar requerimientos y sanciones, así como el inicio de facultades de comprobación previstas en el Código Fiscal de la Federación”.¹⁰

Claramente se trata de una intimidación o amenaza. Lo anterior puede deberse a que el cobro persuasivo también se conoce como un paso previo al cobro coactivo,¹¹ que generalmente se realiza por el área recaudadora de las administraciones tributarias. Es decir, el cobro persuasivo está ligado al coactivo, por lo que a veces la línea que los separa se diluye, lo que no debe suceder.

La persuasión implica el convencimiento del contribuyente mediante **argumentos razonados** de la Administración Tributaria para que aquél cumpla con sus obligaciones fiscales, y no excluye que se le informe adecuadamente sobre las posibles consecuencias que acarrearía el no cumplimiento de esas obligaciones.

¹⁰ Esto parece contrastar con el objetivo mismo del Programa de Cobro Persuasivo del SAT, según el cual: “el cobro persuasivo ha sido implementado por el SAT para motivar al contribuyente a través de estructuras amigables que faciliten el pago de su adeudo fiscal, evitando con ello, llegar al requerimiento y/o embargo de sus bienes, y en general, realizar acciones previstas en la ley a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo que origina mayores gastos a los ya generados y afectación en su historial crediticio, debido a que el incumplimiento de sus obligaciones fiscales es reportado a las Sociedades de Información Crediticia”. Cfr. Página electrónica del SAT, http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/cobro_persuasivo/Paginas/default.aspx. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

¹¹ Al respecto, el Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Defensoría del Pueblo de Colombia establece que el cobro persuasivo es la etapa inicial o previa al cobro coactivo en donde se invita al obligado a solucionar el conflicto de una manera consensual y beneficiosa para las partes. Cfr. Defensoría del Pueblo Colombia, *Manual de Cobro Persuasivo y Coactivo de la Defensoría del Pueblo*, Oficina Jurídica, Julio de 2014, <http://www.defensoria.gov.co/attachment/601/Manual%20COBRO%20PERSUASIVO%20/%20COACTIVO.pdf>. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

Ahora bien, cuando la autoridad comunica o informa dichas consecuencias debe adoptar las mejores prácticas administrativas, a efecto de que la información no constituya ni una amenaza o intimidación directa al contribuyente, ni un acto en donde se fijen las obligaciones fiscales del pagador de impuestos sin seguir los procedimientos legales correspondientes, ni citar los fundamentos o motivos respectivos; sino que lo que debe permear en la acción de cobro persuasivo es la intención de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones antes de que se tomen medidas coactivas.

En otras palabras, los llamados “cobros persuasivos” no deben convertirse en *persuasión coercitiva*, la que lejos de abonar a la creación de un lazo de confianza y proximidad entre Administración Tributaria y contribuyentes, puede generar temor y obstruir la comunicación expedita.

En este orden de ideas, se debe reivindicar al cobro persuasivo como el convencimiento al contribuyente para que voluntariamente cumpla con su obligación tributaria sin el uso de la coacción o la amenaza. Es decir, el cobro persuasivo no debe ser coercitivo.

III. Persuasión no coercitiva como derivación del derecho a ser informado y asistido

En la parte introductoria de este estudio mencionamos la importancia de la cultura contributiva y la confianza entre autoridad fiscal y contribuyentes. Para ello, señalamos que es importante que los pagadores de impuestos comprendan en su totalidad sus obligaciones fiscales. Asimismo, en el apartado siguiente notamos que el cobro persuasivo en México se ejerce como fase preliminar al ejercicio de las acciones coactivas, desnaturalizando la idea de persuasión para insertar el elemento coercitivo de la intimidación.

Para lo anterior, debe partirse en todo caso del derecho del pagador de impuestos a ser informado y asistido por las autoridades fiscales en cuanto al alcance y cumplimiento de sus obligaciones tributarias, conforme lo dispone el artículo 2, fracción I, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.

Correlativamente a este derecho, la autoridad fiscal tiene obligación de informar y asistir al contribuyente. Relacionado con el artículo 2, fracción I, de la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, encontramos los siguientes preceptos:

- Artículo 33, fracción I, inciso a), del CFF, en donde se destaca que para el mejor cumplimiento de sus facultades, las autoridades fiscales proporcionarán asistencia gratuita a los contribuyentes. Para ello, procurarán explicar las disposiciones fiscales utilizando en lo posible un lenguaje llano alejado de tecnicismos.
- Artículo 33, fracción III, del CFF, que dispone que la autoridad fiscal, para el mejor ejercicio de sus facultades y las de asistencia al contribuyente, podrá realizar recorridos, invitaciones y censos para informar y asesorar a los contribuyentes acerca del exacto cumplimiento de sus obligaciones fiscales.
- Artículo 2 de la Ley del SAT, que establece que el SAT, además de la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público y de fiscalizar a los contribuyentes tiene la responsabilidad de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario.

Como se advierte, los preceptos legales mencionados dan la pauta para que en México se pueda diseñar un “cobro persuasivo” sin lesionar los derechos de los contribuyentes.

Esto se inserta dentro de la relación mejorada (*enhanced relationship*) propuesta por la OCDE, que introduce un nuevo enfoque a la relación jurídico-tributaria: el

entendimiento mutuo de las necesidades y aspiraciones de las partes y el desarrollo de herramientas y técnicas apropiadas para satisfacer esas necesidades. La OCDE ha destacado que la confianza entre los sujetos de la relación jurídico-tributaria es fundamental para el éxito a largo plazo de la relación mejorada.¹²

Actualmente, el concepto de relación mejorada ha evolucionado al de “cumplimiento cooperativo” por ser más exacto, dado que no solo denota el proceso de cooperación (la relación), sino que demuestra también su finalidad (el cumplimiento) como componente integral de la relación jurídico-tributaria.¹³

En el caso que nos ocupa, el cobro persuasivo puede enmarcarse dentro de las actividades de la Administración Tributaria para la materialización de esta relación mejorada o cumplimiento cooperativo. Como destaca la propia OCDE, la relación cooperativa no es un fin en sí mismo, sino que funge como medio para el cumplimiento de las obligaciones tributarias.¹⁴

Desde este enfoque de cobro persuasivo como parte del derecho del contribuyente a ser informado y asistido, no sólo se cumple con el objetivo principal de toda Administración Tributaria, la recaudación de las contribuciones, sino también se construye un fuerte vínculo de cooperación en donde el contribuyente cumple porque le resulta más fácil y entendible cumplir voluntariamente con sus obligaciones, además de advertir los beneficios de dicho cumplimiento.

¹² Cfr. OECD Tax Intermediaries Study, “Working Paper 6 – The Enhanced Relationship”, OCDE, julio de 2007, pp. 1-3, <http://www.oecd.org/tax/administration/39003880.pdf>. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

¹³ Cfr. OECD, *Co-operative compliance: A framework. From enhanced relationship to co-operative compliance*, OECD Publishing, 2013, p. 16, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200852-en>. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2015.

¹⁴ Cfr. OECD Tax Intermediaries Study, “Working Paper 6 – The Enhanced Relationship”, *op. cit.* nota 12, p. 5.

IV. Malas prácticas de las autoridades fiscales en materia de cobro persuasivo

1. Citar en sus oficinas por escrito o por teléfono a los contribuyentes para que aclaren “inconsistencias” respecto de uno o más ejercicios, con base en conceptos abstractos y genéricos, como el que se les detectaron “comportamientos atípicos”, sin que los contribuyentes sepan en qué consisten éstos, ni las probables omisiones que pudieran haber cometido.
2. En las referidas comparecencias, al contribuyente sólo se le exponen de manera verbal las inconsistencias o presuntas irregularidades, sin que consten en documento escrito.
3. Coaccionar al contribuyente, una vez citado en las oficinas, a firmar una declaración unilateral de voluntad, en la que se compromete en ese momento a autocorregirse en los términos que la autoridad pretende.
4. Impedir el acceso a los asesores del contribuyente cuando éste es citado para alguna acción de cobro persuasivo.
5. Invocar preceptos legales que contemplan procedimientos que no se están llevando a cabo efectivamente. Ejemplo: en las cartas invitación por depósitos en efectivo se cita el fundamento legal de la discrepancia fiscal, sin que la autoridad haya llevado a cabo dicho procedimiento.
6. No exponer en forma clara y objetiva en la acción de cobro persuasivo las acciones que tiene que llevar a cabo el contribuyente para aclarar su situación, ni referirle los derechos que le asisten.
7. Señalar a su arbitrio el plazo perentorio para atender la “invitación” y entregar los documentos o informes solicitados.
8. Solicitar de forma excesiva y onerosa documentos e informes fuera de facultades de comprobación, lo que en realidad constituye una acción de fiscalización y no de persuasión.

9. Adjuntar a las solicitudes mencionadas, formatos no oficiales diseñados por la propia autoridad, pretendiendo que el contribuyente los llene, trasladándole así, prácticamente, la carga de auto auditarse.
10. Notificar a los contribuyentes propuestas de pago que se reducen a meras sumatorias, sin especificar el procedimiento que las llevó a su determinación.

V. Conclusión

El cobro persuasivo tiene como finalidad la convocatoria al contribuyente para el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, a través de argumentos razonados y persuasivos, respetando siempre sus derechos como pagador de impuestos.

Como se ha establecido anteriormente, los programas de cobro persuasivo no son negativos en sí mismos, sin embargo, las malas prácticas administrativas que los permean los convierten en un instrumento que puede afectar los derechos de los contribuyentes.

Como se puede advertir, las malas prácticas observadas por PRODECON, enlistadas en el apartado anterior, no cumplen con la finalidad del cobro persuasivo: facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, proporcionando al contribuyente la información y asistencia necesaria para persuadirlo a cumplir de manera voluntaria; sino que de manera velada implican actos de cobro coactivo y de fiscalización, y en ocasiones hasta exigen del contribuyente documentos e informes excesivos que lo pudieran llevar a autoincriminarse.

No obstante, en virtud de que estos actos, que en realidad constituyen acciones de cobro coactivo y de fiscalización, se realizan dentro de programas de “cobro persuasivo”, dejan la tutela jurisdiccional fuera del alcance del contribuyente. Así,

aunque no se lleven a cabo con respeto a las exigencias del debido proceso y carecen de una correcta fundamentación y motivación, el pagador de impuestos no tiene la posibilidad de ejercer sus derechos ante las autoridades jurisdiccionales, pues como se ha dicho, el cobro persuasivo no constituye de origen un acto de molestia.

Por ejemplo, en el ejercicio de facultades de comprobación, existe todo un catálogo de derechos que el contribuyente puede ejercer, mas no así cuando se realizan actos y procedimientos que en realidad buscan fiscalizar al contribuyente dentro de programas no idóneos, como los de cobro persuasivo. En tales casos, estas acciones vulneran el derecho fundamental al debido proceso de los gobernados, máxime que en instancia jurisdiccional no hay posibilidad de presentar medio de defensa alguno, ya sea ordinario o extraordinario.

Sin embargo, PRODECON, en su carácter de Defensor no jurisdiccional de los derechos de los pagadores de impuestos, es el organismo idóneo para dar a conocer las malas prácticas a que se enfrentan los contribuyentes en los actos de cobro persuasivo y avocarse a su regulación.

Para otorgar al contribuyente certeza jurídica y sepa a qué atenerse cuando recibe una llamada telefónica, un mensaje de texto, una carta invitación y, sobre todo, cuando se le cita a las oficinas de las autoridades fiscales a aclarar “inconsistencias”, “irregularidades” y “comportamientos atípicos”; debe tener la posibilidad de ser asistido en todo momento por el Defensor de los pagadores de impuestos; es decir, el contribuyente debe tener derecho incluso, a ser acompañado por un servidor público de PRODECON cuando es citado a las oficinas de la autoridad fiscal, para asegurar el respeto a sus derechos como pagador de impuestos.

Pues, así como los tribunales se encargan de tutelar los derechos de los pagadores de impuestos en los casos de cobro coactivo, los derechos de los contribuyentes en los procedimientos de cobro persuasivo también deben ser tutelados. PRODECON, como organismo no jurisdiccional, es quien por excelencia debe realizar esta encomienda.

La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente considera indispensable que la autoridad fiscal adopte un protocolo que norme las actuaciones de cobro persuasivo, incorporando las mejores prácticas para el respeto irrestricto de los derechos del pagador de impuestos. Con ello, se busca optimizar la relación de confianza entre contribuyentes y autoridad fiscal, ajustándose a la tendencia internacional de cumplimiento cooperativo propuesta por la OCDE.

A efecto de garantizar que las acciones de cobro persuasivo estén libres de amenaza, intimidación o de disfrazados actos coactivos de cobro y de fiscalización sin observar el debido proceso, estos protocolos deben contemplar una participación activa del Defensor no jurisdiccional de los pagadores de impuestos.

Por tanto, este *Ombudsman* emitirá en breve un Análisis Sistémico para sugerir a las autoridades fiscales adoptar un protocolo que, recogiendo las mejores prácticas administrativas, norme los procedimientos de cobro persuasivo que está llevando a cabo. De igual forma convocará a la celebración de una reunión periódica con las autoridades fiscales y los grupos de contribuyentes organizados.

PRODECON busca la divulgación de estas prácticas para que los gobernados sepan que son indebidas y, en caso de sufrir alguna de éstas, acudan a este organismo para la protección de sus derechos como contribuyentes.