

# LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR FISCAL

## **GUSTAVO PETRICCIOLI**

En 1952 recibió el título de Licenciado en Economía, en el Instituto Tecnológico de México. El año de 1955 el Banco de México le otorgó una beca para estudiar en la Universidad de Yale donde obtuvo el grado de Master of Arts in Economics. Ha sido profesor de Economía, de Problemas Monetarios y de Comercio Exterior en diversos institutos y universidades del país. Fue Director de la Escuela de Economía y de Estudios Sociales del Instituto Tecnológico de México y Director General del mismo Instituto. Ingresó al Banco de México en 1948, fue auxiliar de economista en el Departamento de Estudios Económicos en la Sección de Moneda y Bancos; Miembro de la Oficina Técnica de la Dirección; Jefe de esa misma Oficina; Ayudante del Director General; Asesor Técnico de la Dirección y Gerente de la Institución. Ha representado a nuestro país en diversas conferencias internacionales sobre problemas de desarrollo económico, de banca central y de comercio exterior. Es desde diciembre del año de 1970, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La reforma administrativa constituye, desde cualquier punto de vista, una necesidad urgente, cuya satisfacción incumbe a todos los que anhelamos el engrandecimiento de nuestra Patria. La firme decisión del señor Presidente de la República de que se realice, recoge la exigencia expresada por todos los sectores de la sociedad mexicana por aumentar la eficiencia en el ejercicio de las actividades gubernamentales.

La historia de la Administración Pública en México, en su sentido moderno y dentro del contexto de nuestro actual régimen constitucional, es relativamente corta. Sin embargo, mucho puede aprenderse de experiencias anteriores para corregir situaciones presentes y lograr el máximo grado de eficacia en el desempeño de la función pública.

En el caso particular de México, la reforma administrativa conlleva la idea de modificar los instrumentos existentes partiendo de nuestra realidad institucional y a través de un proceso continuado que permita alcanzar metas escalonadas, rechazando planes académicamente atractivos, pero de espaldas a aquella realidad.

Así, no creemos viable una reforma administrativa desligada de la realidad mexicana y que no tenga su origen en el seno de las dependencias que forman la estructura del sector público y, que, además, no esté coordinada en atención a la medida en que sus funciones permitan el logro de los objetivos señalados.

Colocar la actual Administración Pública, concebida como un sistema que permita ejercer más eficazmente sus funciones, es, a nuestro entender, la idea acertada de su reforma.

Dentro de su ámbito, el sector público atiende las más graves responsabilidades, como alcanzar el mejoramiento de los niveles de progreso social, cultural y político del pueblo. Para ello los gobernantes habrán de fijar el camino para el recto manejo de las finanzas del Erario, de cuyo correcto empleo depende, en gran parte, el logro de los objetivos señalados.

Hoy día, las funciones administrativas relativas a los ingresos y los gastos se han complicado. Al óptimo desempeño de las

múltiples y siempre crecientes obligaciones del Estado, deben orientarse indefectiblemente los objetivos de la Reforma Administrativa.

El sector fiscal comprende las actividades destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y a garantizar que su gasto se realiza de la manera más eficaz y honesta.

A tal fin, es preciso utilizar los métodos idóneos para estructurar un sistema fiscal que, produciendo mayores ingresos a la Hacienda Pública, a la vez sea equitativo y contenga estímulos diversos que fomenten la expansión económica.

Además, el sistema de administración fiscal debe ser más ordenado y responsable en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales. El Poder Legislativo establece los impuestos, corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacer cumplir estrictamente las disposiciones pertinentes.

Generalmente, el grado de bienestar económico y social de la población de un país es influido, en gran medida, por la buena o mala administración de sus recursos financieros, tanto de la forma en que los obtenga como de la manera en que los gaste. Las actividades que realiza el Estado en el sector fiscal, son en este sentido, una plataforma económica para promover y encauzar el adelanto del país.

En esencia, la acción fundamental del gobierno se expresa a través del presupuesto, que reviste el carácter de eje rector en torno al comportamiento racional de los componentes económicos. Su ejercicio permite influir conscientemente sobre el resto de los sectores y contrarrestar los factores que obstaculizan la consecución de los fines de la política económica. Cualquiera que sea la forma de abordar el concepto, el presupuesto lleva implícita la idea de prever en forma anticipada y general el plan financiero del gobierno para un período determinado.

Dentro del panorama de la Reforma Administrativa, el presupuesto y su ejercicio deben ser un punto de arranque; es, asimismo, uno de los instrumentos más importantes para lograr el bienestar económico.

co y social en países en los que la creciente y cada vez más diversificada actividad gubernamental constituye una de sus características más relevantes. En efecto, a través del presupuesto se influye en la formación de la tasa de ahorro y los niveles de inversión, la producción de bienes y servicios, su distribución, nivel y estructura del empleo y monto del ingreso por habitante. Asimismo, se afecta la cantidad de dinero en circulación y el monto y composición de los bienes que se van a importar, exportar o consumir.

El panorama económico de México en los próximos años, implica la necesidad de continuar en el ajuste de las metas de desarrollo y que éstas queden debidamente reflejadas en la política presupuestal.

Son condiciones primordiales de la política presupuestal, prever los efectos del manejo de los recursos dentro de la actividad económica, atender a su adecuado ejercicio y administración y coordinar su desarrollo mediante el análisis permanente de su costo y evaluación de resultados.

Para lograr la unidad presupuestal, y que el campo de acción del gobierno sea más amplio y, por lo mismo, mayores sus efectos, es necesario, entre otras condiciones, que se disponga en detalles y oportunamente de los presupuestos de la dependencias y organismos que integran el sector público.

La experiencia en la elaboración del presupuesto en México, nos indica la ventaja de que se continúen perfeccionando los criterios para seleccionar y jerarquizar proyectos, evaluar los resultados obtenidos y disponer de información analítica para conocer con mayor precisión el grado de avance de los programas en desarrollo.

En estos términos, la ejecución del presupuesto se refleja no sólo en la cuantificación y registro en unidades monetarias de la acción financiera gubernamental, sino también en la formulación de objetivos definidos en su aspecto funcional.

El ejercicio del presupuesto en México ha de evolucionar de una manera dinámica, para adaptarse a los requerimientos del desarrollo económico del país, en concordancia con nuestra tradición democrática.

La reforma administrativa, en materia

presupuestal, incluye entre otras cuestiones, las siguientes: la adopción de clasificaciones que permitan conocer el impacto de las erogaciones en los grandes agregados económicos, así como en actividades específicas; la agilización y revisión de las erogaciones corrientes, de acuerdo a las necesidades nacionales; el control presupuestal de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para incluir en la racionalización de su política financiera y alcanzar la unidad presupuestal del sector público; la coordinación intersecretarial para el establecimiento del plan de inversiones y la elaboración de estados inversión-financiamiento para algunos proyectos específicos y por principales dependencias gubernamentales.

Los requerimientos del proceso de crecimiento de nuestra economía, implican la necesidad de continuar la reforma presupuestal, específicamente en la tarea de consolidar el presupuesto del sector público, cuidando que su elaboración se realice de acuerdo a las necesidades de desarrollo, a fin de lograr una mayor racionalización, tanto en la captación como en el aprovechamiento de los recursos.

La política presupuestal del Gobierno Federal tendrá que considerar para el futuro una mayor comunicación y coordinación con las entidades locales encargadas de la elaboración y ejecución de los presupuestos estatales y municipales.

Por último, debe insistirse en la necesidad de que la política presupuestaria se apoye, en mayor medida, en una mejor posición financiera del sector público y que tal situación se logre sin que se produzcan distorsiones en el financiamiento interno, que provoquen presiones inflacionarias o sobre la balanza de pagos.

La política impositiva, por su parte y como elemento también fundamental de las finanzas públicas, tiene a su cargo el cometido de proveer al Estado de los recursos internos necesarios para realizar su programa presupuestal. Sin embargo, no es ésta la única ni, en ocasiones, la principal finalidad de los impuestos, cuya aplicación puede emplearse para originar consecuencias de amplio alcance en la economía de cualquier sociedad.

En términos generales, la política impositiva pretende corregir deficiencias estructurales, tanto en el orden económico en que sea necesario promover las actividades motoras del desarrollo, como en el social, esto es, coadyuvando a que la riqueza generada en el país se distribuya más equitativamente. Estos objetivos deben siempre coincidir con las metas generales de la política económica conforme a la estrategia previamente formulada.

Somos conscientes de que, tal como lo expresara el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público en fecha reciente "la revisión de la política impositiva sería inútil si no se realizan mejoras sustanciales en la administración tributaria". En efecto, la reforma fiscal no debe consistir en la simple expedición de leyes, sino que, en unión indisoluble, requiere de una transformación de la estructura fiscal que sirva de medio a los fines de desarrollo integral que el Estado persigue con su política impositiva y de una serie de cambios en la administración fiscal que motiven el cumplimiento del contribuyente. La deficiencia o falta de programación y control administrativo en los impuestos tiene el poder de desvirtuar las reformas fiscales mejor intencionadas.

Las estructuras, sistemas y procedimientos administrativos, son el medio necesario para facilitar la combinación eficiente de los recursos y lograr los fines de la administración. Al efecto, nos proponemos replantear todos los aspectos básicos de la administración tributaria, definir la estructura de sus funciones, rediseñar la división técnica del trabajo, las líneas de autoridad y responsabilidad, la asignación de tareas, los medios de evaluación, la elaboración de programas y las prácticas operacionales.

Se trata, en suma, de contar con un cuerpo administrativo más apto para la preparación y ejecución de la política fiscal.

La reforma de la administración tributaria precisa considerar las siguientes cuestiones:

1a. Programas de trabajo que incluyan la secuela jerarquizada de la acción para la Reforma Administrativa en este campo.

Esta cuestión merecerá la mayor aten-

ción pues abarca a todas a las que aludimos a continuación;

2a. Las normas jurídicas y su interpretación, así como las excepciones establecidas, con fines sociales o económicos, en las leyes impositivas.

Las primeras deben ser claras y precisas, redactadas en lenguaje sencillo y accesible. Las segundas deben otorgarse de acuerdo con lineamientos generales, siguiendo el principio de igualdad establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

3a. La recaudación, que abarca la recepción del pago de las obligaciones fiscales o, en su caso, los procedimientos de ejecución necesarios para lograrlo.

Debe mantenerse en un nivel reducido el costo de la recaudación, lo que exige disminuir al mínimo los gastos de administración y el tiempo de los servicios de recaudación.

Es indispensable que el causante esté perfectamente informado del impuesto que debe enterar, la época, la forma y la cuantía del mismo. Corresponde a la autoridad fiscal dar toda clase de facilidades al contribuyente para presentar sus declaraciones.

En este campo, deben remediarse las fallas que se observan en las oficinas recaudadoras, mediante el rediseño de sistemas de pago más expeditos;

4a. El control y la verificación tributarios, que comprende auditorías, inspecciones y demás actividades similares, tendientes a comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

En esta tarea es importante evitar inconveniencias a los causantes, suprimiendo trámites innecesarios y molestos. Sin embargo, velaremos porque todos los miembros de la comunidad cumplan estrictamente con su responsabilidad social en el pago de sus obligaciones fiscales. Además, cuidaremos que la omisión de unos en el cumplimiento de esos deberes no represente para el resto una competencia desleal.

5a. La determinación de créditos fiscales, función por la cual la autoridad fiscal declara la existencia y cuantía de un crédito o su inexistencia.

Hemos superado la etapa de los convenios entre contribuyentes y Fisco. El pago

de los impuestos precisa adecuarse a la capacidad real del contribuyente, no a las estimaciones practicadas por la autoridad, procedimiento que sólo es justificable tratándose de aquellos grupos de causantes, económicamente débiles, cuya imposibilidad para cumplir requisitos contables, es ampliamente manifiesta.

El régimen especialmente favorable a los causantes menores no debe ser un **refugio fiscal** para aquellos que evaden por este conducto sus responsabilidades;

6a. El procesamiento de datos, que implica el desarrollo de sistemas, métodos y procedimientos a fin de elaborar información básica para la planeación y el correcto funcionamiento de la administración.

A este fin, empleamos los recursos que ofrece el equipo electrónico moderno. El registro en cintas magnéticas de la información rendida por el causante, facilita el manejo y examen de grandes volúmenes de datos e informes.

Sin duda, hay todavía un amplio margen para mejorar las funciones de información a efecto de obtener un mayor provecho de la revisión y control tributario. Mejorando el nivel de información fiscal dispondremos de más elementos para un control y planeación más efectivos;

7a. La motivación, preparación, supervisión y moralización de personal.

Estamos comprometidos en el esfuerzo de motivar en los funcionarios fiscales, en todas sus jerarquías, una clara y firme conciencia de servicio público; además de proporcionarles una mejor preparación en la técnica de la administración. Simultáneamente, exigiremos respeto absoluto a las más estrictas normas de conducta.

Estas tareas son de suma importancia. Quizá en ninguna actividad gubernamental se encuentre el empleado público tan frecuentemente expuesto a la corrupción como en la administración fiscal.

Reducir al mínimo estas irregularidades es una de nuestras más grandes preocupaciones que enfrentamos revisando sistemas e introduciendo mejoras en las condiciones de trabajo; y

8a. La descentralización regional de la administración fiscal.

Se piensa que sería factible alcanzar un mayor grado de eficacia administrativa de operar el fisco con un criterio regional. Desde luego, este es un problema complejo, pero existen posibilidades de que la administración fiscal descentralice gradualmente algunas de sus funciones, ya que cada vez aumentan los servicios que el público del interior de la República demanda de las autoridades administrativas centrales.

Asimismo, un control más riguroso de los causantes menores, cuyo número y características económicas exigen la proximidad de la oficina fiscal, podrá lograrse través de un mayor conocimiento del detalle geográfico y demás particularidades locales.

Como habrá podido apreciarse, el sector fiscal participa activamente y con gran entusiasmo en el proceso de Reforma Administrativa y la promueve y encauza en todas sus dependencias.

El camino es largo y no exento de dificultades, pero nos anima el vigoroso espíritu de trabajo que el señor Presidente de la República, con su ejemplo, ha infundido al ejercicio de la función pública.

## ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Es Licenciado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó la carrera entre los años de 1959 y 1964. Concluyó los estudios de doctorado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha asistido a cursos especiales de Administración Pública en París y en Buenos Aires. Es profesor de los Seminarios de Administración Pública y de Reforma Administrativa en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la UNAM. De 1968 a 1971 fue Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública. Es en la actualidad Director de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

### COMENTARIO:

Quiero agradecer la invitación que tuvo a bien formularme el licenciado Gustavo Petriccioli para comentar brevemente los puntos fundamentales de la magnífica conferencia que acabamos de escucharle.

No es frecuente el que un funcionario de reconocido prestigio profesional, tanto en el ámbito interno del país como en los principales foros internacionales, aúne a los vastos conocimientos sobre su especialidad una precisa y envidiable información acerca de las técnicas y procedimientos administrativos que se requieren para señalar con la claridad, como él lo ha hecho, los objetivos y estrategia de un Programa de Reforma Administrativa en el Sector Fiscal.

No podría tratarse en esta ocasión de una glosa, ya que ésta por definición es un comentario de un texto obscuro o difícil de entender, y en este caso la precisión y claridad de los conceptos vertidos por el Lic. Petriccioli harían tan sólo subrayar aquellos conceptos que a mi juicio resultan torales dentro del discurso que acabamos de escucharle.

Ha partido el Lic. Gustavo Petriccioli de una definición precisa y muy completa de lo que debe entenderse por una reforma administrativa. La ha caracterizado como "el aumento de la eficiencia en el

ejercicio de las múltiples y crecientes actividades y obligaciones gubernamentales que permitan alcanzar el mejoramiento de los niveles de progreso social, cultural y político del pueblo".

Señaló que dicho aumento de eficiencia requiere modificar los instrumentos existentes, pero partiendo de nuestra realidad institucional, rechazando planes académicamente atractivos pero de espaldas a la realidad mexicana.

Para ello tales modificaciones deben ser originadas fundamentalmente en el seno de las dependencias mismas y han de estar orientadas a que las funciones de cada entidad permitan el mejor logro de los objetivos que tienen señalados.

A partir de este concepto de reforma administrativa se preocupó por definir con gran objetividad el campo en el que habrán de aplicarse dichas ideas por lo que toca a las actividades en las que él en forma tan directa viene participando. Y así ha dicho que las actividades fiscales son las destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y garantizar que su gasto se realice de manera más eficaz y honesta.

Pero la forma en que un país obtiene y gasta sus recursos financieros influ-

ye significativamente en el grado de bienestar económico y social de su población.

Inició así su análisis enfocando primero las reformas administrativas que requiere la parte relativa al gasto público. Señalando que a través del presupuesto se influye en la formación de la tasa de ahorro, los niveles de inversión, la productividad de bienes y servicios y su distribución; el nivel y estructura del empleo y el monto del ingreso por habitante; la cantidad de dinero en circulación y el monto y composición de los bienes que se van a importar, exportar o consumir.

Por esta razón es particularmente importante el reconocimiento que ha hecho de que el ejercicio del presupuesto en México habrá de evolucionar de una manera dinámica para adaptarse a los requerimientos del desarrollo del país.

Con claridad ha señalado cuáles son las medidas que habrán de tomarse para alcanzar el propósito enunciado:

- a) Continuar el ajuste de las metas de desarrollo y procurar que éstas queden debidamente reflejadas en la política presupuestal.
- b) Prever los efectos del manejo de los recursos dentro de la actividad económica, afinando los criterios para seleccionar y jerarquizar proyectos, evaluar los resultados obtenidos y disponiendo de mayor información analítica.
- c) Continuar la tarea de consolidar el presupuesto del sector público.
- d) Buscar una mayor comunicación y coordinación con las entidades locales encargadas de la elaboración y ejecución de los presupuestos estatales y municipales.

Pero el Lic. Petricioli quiso ser más específico y señaló que la reforma administrativa, en materia presupuestal, incluye entre otras cuestiones, la adopción de clasificaciones que permitan conocer el impacto de las erogaciones en los grandes agregados económicos, así como en actividades específicas; la agilización y revisión de las erogaciones corrientes, de acuerdo a las necesidades nacionales; el control presupuestal

de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para influir en la racionalización de su política financiera y alcanzar la unidad presupuestal del sector público; la coordinación intersecretarial para el establecimiento del plan de inversiones y la elaboración de estados inversión financiamiento para algunos proyectos específicos y por principales dependencias gubernamentales.

Habiendo caracterizado de manera precisa las reformas administrativas que habrán de contemplarse en el campo de la política presupuestal, manifestó, acertadamente, que estas medidas deben estar también apoyadas en una mejor posición financiera del sector público, para lo cual se requiere también de reformas administrativas en el campo de la política impositiva, es decir en el campo de los ingresos.

Advirtió, sin embargo, que si bien la política impositiva tiene a su cargo el cometido fundamental de proveer al Estado de los recursos internos necesarios para realizar su programa presupuestal, no es ésta la única finalidad de los impuestos, pues a través de éstos también se pretende corregir deficiencias estructurales, promoviendo actividades generadoras del desarrollo y coadyuvando a que la riqueza se distribuya más equitativamente.

Partiendo de un diagnóstico objetivo, auto-crítico, reconoce que nuestro sistema tributario, en algunos aspectos, es complicado y dificulta su aplicación y cumplimiento. Pero, aceptando la necesidad de revisar la política impositiva, señaló que esto no bastará y que, como ha dicho también el Lic. Margáin, puede resultar inútil si no se acompaña de mejoras sustanciales en la administración tributaria.

Por ello nos dice el Lic. Petricioli que el actual régimen se ha entregado a la tarea de reorganizar el sistema no sólo en su reglamentación legal sino en su estructura administrativa y en la capacitación y cambio de actitudes de los funcionarios públicos en todas sus jerarquías y niveles.

Que necesario era ya que, sin desconocer la necesidad e importancia de plasmar jurídicamente las bases para toda reforma administrativa, se reconociera la imperiosa necesidad de contar con medios adminis-

trativos idóneos que permitan su cabal realización.

Saludamos con particular entusiasmo el señalamiento de que la deficiencia o falta de programación adecuada en los impuestos no sólo impide el ejercicio de un control administrativo adecuado, sino que tiene el poder de desvirtuar las reformas fiscales mejor intencionadas.

No conviene pasar por alto un señalamiento que parece garantizar el éxito del programa de reforma administrativa que se contempla en el sector fiscal, en el sentido de que todas las modificaciones anteriores habrán de contemplarse con la preparación y motivación adecuadas de los

funcionarios públicos, así como de la difusión de una mayor y más oportuna información a los causantes sobre sus obligaciones y derechos, así como sobre la manera más sencilla y efectiva de cumplir las primeras y ejercer los segundos.

Por ello estamos convencidos, que se inicia bajo los mejores auspicios el Programa de Reforma Administrativa que estará a cargo de una de las dependencias de nuestro gobierno que ejerce particular influencia en el resto del sector público y que sin duda alguna generará un efecto multiplicador en la tarea que ha decidido capitanear en forma directa y desusada el propio titular del Poder Ejecutivo Federal.