

# POLITICA FISCAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA: El caso de México

Gustavo PETRICIOLI

La estructura tributaria de un país debe reflejar sus aspiraciones y sus objetivos económico-sociales. Es importante, por tanto, que los mecanismos fiscales sean los adecuados para que sirvan de apoyo para la consecución de los anhelos nacionales.

La planeación racional de los objetivos que persigue la política tributaria constituye una tarea de trascendencia. El efecto de los impuestos sobre el comportamiento de los diversos sectores son determinantes del éxito o fracaso de los esfuerzos por alcanzar las metas de un país. Por ello, la política tributaria debe ser conformada con base en una clara definición de los objetivos nacionales y de su correcta jerarquización.

La complejidad de la dinámica social exige que la transformación de la estructura fiscal se produzca sin retraso, para evitar distorsiones que impidan alcanzar los objetivos últimos de las políticas nacionales. Así, por ejemplo, el sistema impositivo debe acompañar en su evolución a la política económica de un país, pues de otra manera quedaría rezagado y no operaría con eficacia.

En los países en vías de desarrollo, como es el caso de México, la política tributaria debe orientarse a la creación de una plataforma que permita la promoción de la actividad económica en todos sus aspectos : propicie la redistribución de la riqueza; facilite el máximo aprovechamiento de la fuerza de trabajo disponible; fomente las exportaciones y permita obtener un flujo creciente de divisas, todos ellos dentro de un proceso de desarrollo económico armónico y sostenido.

Conforme al orden jurídico mexicano, cuyos principios emanan de la Revolución Mexicana, el sistema tributario debe contribuir a la reducción de las desigualdades económicas, tanto por lo que se refiere a los ingresos personales y a la participación en el ingreso nacional de los diversos sectores productivos, como entre las diversas zonas geográficas del país. Esto es importante resaltarlo porque la concentración del poder económico en pocas manos, exige que el Estado preste gran atención al planear su política fiscal, pues de otra forma no se propiciará el logro de la igualdad social. En pocas palabras, la meta de la política tributaria debe allanar el camino al progreso con justicia social, dentro de un esquema de desarrollo compartido.

Con estos criterios, el Gobierno Mexicano ha conformado sus políticas de gasto y de ingreso en forma que permitan simultáneamente el crecimiento económico y que la prosperidad y el bienestar lleguen a todos los miembros de la colectividad. Los resultados obtenidos nos permiten mirar esperanzados el porvenir; sin embargo, aún persiste un marcado desequilibrio en la distribución del ingreso, que afecta particularmente al sector rural y que es acentuado a consecuencia del crecimiento demográfico. Cuando corrijamos esta situación, además de cumplir con nuestros postulados de justicia social, estaremos procurando un apoyo sólido para la expansión de la economía al inducir volúmenes mayores de inversión y empleo. Así, pues, la política fiscal del Gobierno Mexicano forma parte de su código de principios económicos y es al través de ella que fomentamos la producción, se alienta la actividad económica general, se

estimula una mayor ocupación, se induce al aprovechamiento de los avances de la tecnología moderna, así como se promueve la descentralización de la actividad económica con el propósito de incorporar a la dinámica del país las regiones hasta ahora marginadas.

Desde luego, tales objetivos se persiguen respetando, en todo momento, nuestro orden jurídico, factor principalísimo del régimen democrático que el país se ha dado.

La política y la administración tributarias deben acompañarse. Sería vano cualquier esfuerzo de la política tributaria que no reciba un sólido apoyo de la administración. Una nueva estructura tributaria del país impone la necesidad de una reforma de la administración fiscal y obliga a actualizar sus procedimientos para facilitar a causantes y autoridades el cumplimiento cabal de sus deberes y que el producto de la tributación sea empleado con celo y honradez. El sistema impositivo debe adecuarse a las metas de la política económica nacional y la administración tributaria al sistema impositivo, pues sólo de esa manera se logrará que unas y otras desempeñen su cometido.

En el caso de México, la reforma administrativa constituía una necesidad urgente de aumentar la eficiencia de las actividades gubernamentales. La historia de la Administración Pública en México, en su sentido moderno y dentro del contexto de un régimen de servicio público, es relativamente corta. Sin embargo, mucho hemos aprendido de experiencias anteriores para corregir situaciones presentes y lograr el máximo grado de eficiencia en el desempeño de la función pública.

La reforma administrativa mexicana conlleva la idea de modificar los instrumentos existentes partiendo de la realidad institucional y además, que al través de un proceso continuado, nos permita alcanzar metas escalonadas, por eso rechazamos planes académicamente atractivos, pero de espaldas a la realidad.

No creemos viable una reforma administrativa desligada de la práctica, que no tenga su origen en el seno de las dependencias que forman la estructura del sector público y, que, además, no esté coordinada para el logro de los objetivos que nos hemos trazado. 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.

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. Pero, además, esta reforma debe acompañar y servir de base al desarrollo.

Al sector fiscal corresponden las actividades destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y garantizar que su gasto se realice de la manera más eficaz. 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. Por su parte, la administración fiscal debe ser más ordenada y responsable para ejercer las políticas que le han sido señaladas. Dentro de este panorama de 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 y social en países en los que la creciente y cada vez más diversificada actividad gubernamental constituye una de las características más relevantes.

Por eso, es importante jerarquizar las necesidades que el Estado debe satisfacer para hacer una correcta asignación de recursos, con las adecuadas prioridades. Pero, adicionalmente, es imperativo que la política presupuestal, prevea los efectos del manejo de los recursos dentro de la actividad económica, atienda su adecuado ejercicio y administración y coordine su desarrollo mediante el análisis

permanente de su costo y evaluación de resultados.

La política impositiva, por su parte, y como elemento 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 esta la única, ni, en ocasiones, la principal finalidad de los impuestos. Hemos dicho ya que la política impositiva pretende corregir deficiencias estructurales, tanto en el orden económico en que sea necesario promover las actividades motoras del desarrollo, como en lo social, esto es, coadyuvando a que la riqueza generada en el país se distribuya más equitativamente. Estamos conscientes de que la revisión de la política impositiva sería inútil si no se realizan mejoras sustanciales en la administración tributaria.

Las estructuras, sistemas y procedimientos, son los medios necesarios para facilitar la combinación eficiente de los recursos y lograr los fines de la administración. Al efecto, hemos replanteado todos los aspectos básicos de la administración tributaria, redefinido la estructura de sus funciones, rediseñado 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.

Dentro de ese contexto, hemos dotado a la reforma administrativa de un marco general, que precisa con toda claridad sus objetivos y metas, las políticas generales de trabajo y su programa de acción. Así, nos hemos trazado los siguientes objetivos fundamentales :

- Lograr, mediante la revisión permanente de la estructura administrativa, la jerarquización y el ordenamiento de sus funciones y actividades, para obtener una mejoría constantemente en los resultados y en la productividad del área tributaria.
- Lograr una mejoría constante en las

operaciones y en los trámites que desarrolla la administración fiscal, optimizando con ellos la imagen que de la administración tributaria tienen los ciudadanos y la sociedad en general.

- Lograr un cambio en las actitudes, mentalidades y capacidad en el trabajo del personal de la administración tributaria.

La reforma persigue, por tanto, dotar a la administración de un aparato más apto, eficiente y adecuado para cumplir con los objetivos y metas del desarrollo del país y, para ello, nos hemos preocupado por :

I. Definir dichos objetivos y métodos para utilizar la estructura fiscal como un instrumento a fin de realizarlos. No puede pensarse en una política fiscal sin definir previamente qué clase de país queremos y qué esfuerzos y aún sacrificios estamos dispuestos a hacer.

II. Continuar mejorando sustancialmente el nivel de la recaudación del sector público. En los tres últimos años se han realizado importantes reformas en diversos impuestos de la federación. Hemos logrado incrementar la participación del ingreso fiscal en el producto nacional bruto. No obstante y, a pesar del valor relativo de este tipo de comparaciones, nuestra carga fiscal no ha alcanzado aún los niveles adecuados a nuestro proceso de desarrollo. Continuamos, por tanto, revisando a fondo nuestra estructura para lograr la suficiencia de los recursos fiscales. Paralelamente estamos revisando y actualizando los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, garantizando así no sólo la continuidad de su prestación, sino también la satisfacción de una demanda creciente.

III. Adoptar y desarrollar una reforma administrativa amplia y dinámica, inspirada no en un prurito de cambio, sino en la constatación de que la organización y funcionamiento de la administración pública requieren mejoras sustanciales para lograr mayor eficiencia tanto en la realización de sus responsabilidades actuales como en su preparación para realizar los objetivos que se propone la política fiscal

a corto y a largo plazos. La reforma administrativa se propone igualmente cambiar el sentido autoritario de la administración pública, enfatizando su característica de servicio en interés y beneficio del público. Es necesario superar múltiples obstáculos, costos y molestias que el burocratismo y la multiplicidad de trámites causan no sólo en la actividad de los particulares, sino particularmente en la imagen negativa que los mismos se forman de la actividad gubernamental, afectando seriamente su disposición a participar y colaborar en los grandes propósitos nacionales. En la tarea de la reforma administrativa el factor fundamental está constituido por los hombres que laboran en el sector público. Nada puede lograrse si no se motiva y desarrolla a funcionarios y empleados transformando sus mentalidades, lo cual debe lograrse consiguiendo que cada día un mayor número de funcionarios y empleados se conviertan en agentes para el cambio de toda la estructura.

IV. Superar la viciosa tendencia al centralismo que, no obstante nuestra historia y el contenido federalista de nuestra Constitución Política, mantiene una excesiva concentración de autoridad y de facultades de decisión en los funcionarios que actúan en la Capital de la República. Para ello, una de las características de la reforma administrativa es lograr la descentralización territorial de organismos y funciones para acercar los centros de decisión a donde surgen los problemas y poder resolverlos así con mejor conocimiento de causa y mayor celeridad. Con este propósito el sector fiscal de la Secretaría de Hacienda, realiza la descentralización administrativa al través de dos caminos : mediante administraciones fiscales regionales y la coordinación fiscal con todos los Estados de la República.

Para establecer las administraciones fiscales regionales se dividió el territorio nacional en nueve regiones, tomando en cuenta el número de contribuyentes, la importancia de la recaudación, las facilidades de comunicación y otros factores. A la fecha se han creado ya

dos administraciones fiscales regionales y se dan los pasos necesarios para que otras seis queden instaladas y operando en el curso de 1974. En 1975 quedará establecida la última administración, que corresponderá a la región metropolitana, iniciándose desde ahora ensayos piloto que garanticen la eficiencia desde el comienzo de su operación.

La coordinación con los estados ha permitido, por primera vez, tener un sistema nacional integrado y armónico de imposición a las ventas (principal ingreso tributario de la mayor parte de los estados), elevando en forma importante sus ingresos. Reformas a diversas leyes impositivas, realizadas en los tres últimos años, han permitido elevar la participación de los fiscos locales en los impuestos federales. Este es, sin embargo, un proceso que no ha terminado. Aún no consideramos que se haya alcanzado una redistribución adecuada del ingreso fiscal entre la federación y los estados.

Sabemos que la revisión de las leyes para redistribuir ingresos entre federación, estados y municipios, no es suficiente por sí sola. Por ello, insistimos en reformar la administración pública, promoviendo reformas administrativas en los estados, sin trasponer los límites del respeto a su soberanía y a la autonomía municipal, buscando al través del diálogo el convencimiento de las autoridades locales para que ellos, a su vez, promuevan el cambio de sus estructuras. Esta coordinación no es una subordinación a la federación, sino una vía que está permitiendo conjugar esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes al través de la cooperación y la realización conjunta de múltiples tareas.

V. Establecer sistemas que, en la base misma de los procesos de recaudación permitan manejar eficientemente los volúmenes crecientes de operaciones que esa función implica. Los servicios del procesamiento electrónico de datos son inapreciables en esta etapa. No se trata de substituir el trabajo humano, por el contrario, en administración fiscal, mientras mayor es la automatización en el procesamiento de datos, mayor es también el número

y la importancia de las tareas que la administración fiscal puede intentar y, consecuentemente, mayor el número de trabajadores que para ello se requiere y mayor el nivel de capacitación que deben tener.

Por lo pronto, la automatización de los procesos de recaudación, la mejor identificación de los contribuyentes, el control automático que substituye los sistemas manuales para verificar que toda persona que tiene alguna obligación con el fisco la cumpla y, que todo aquél que tenga un crédito a su cargo lo pague, están dando ya los resultados esperados y se incrementarán al realizar estas operaciones en las administraciones fiscales regionales.

VI. Reorientar y agilizar la función de fiscalización a fin de que ésta sea no sólo un instrumento de control, sino también de orientación y de servicio para los contribuyentes. La fiscalización, no obstante, debe conservar sus características de mecanismo para combatir la evasión, sobre todo cuando ésta deriva no

tanto de la falta de conocimientos del contribuyente, sino de una actitud antisocial y dolosa que antepone el lucro excesivo y la competencia desleal a los principios fundamentales de la solidaridad social y al justo reparto de la carga tributaria.

VII. Exigir que todas las dependencias fiscales preestablezcan y revisen constantemente sus objetivos, sus políticas y las tareas a realizar, que observen las debidas prioridades y utilicen todos los recursos con que cuentan, ha sido también un empeño fundamental de la reforma administrativa.

En resumen, al través de la política fiscal y la reforma administrativa mucho se ha logrado, pero la tarea por realizar es ingente, por lo que se precisa constancia en el esfuerzo, para que la justicia, el mejoramiento del nivel de vida de las grandes masas de la población, un desarrollo capaz de compartir sus beneficios entre todos, transformen nuestro país en lo que queremos que sea para nosotros mismos y para las generaciones futuras.