

ALCANCES Y LÍMITES DE LA AUTONOMÍA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

HÉCTOR CASTAÑEDA CORIA■

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) se crea, a partir del 1º de julio de 1997, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el carácter de autoridad fiscal, y con el marco normativo que señala las atribuciones y facultades ejecutivas.

Cuenta con autonomía de gestión y de presupuesto para el adecuado desempeño de su misión y con autonomía técnica para dictar sus resoluciones. De acuerdo con la ley que lo creó y con su reglamento interior, el SAT tenía por objeto la realización de una actividad estratégica para el Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesos para el financiamiento del gasto público.

Es importante recordar que en julio de 2003, el H. Congreso de la Unión aprobó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con el propósito fundamental de dotar a la administración tributaria de mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

También el objeto del SAT se modificó, con el propósito de avanzar en la modernización de la administración tributaria elevando la eficiencia en la recaudación, adquiriendo mayores niveles de transparencia y, por ende, logrando un mejor proceso

■ Asesor de la Coordinación de Área de Finanzas Públicas, del Grupo Parlamentario del PRD, en la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

de rendición de cuentas, que permita establecer una relación menos discrecional y de mayor certidumbre entre los contribuyentes y la propia autoridad.

El SAT tiene ahora como objeto la responsabilidad sobre la aplicación de la legislación fiscal y aduanera, para que las personas contribuyan al gasto público de manera proporcional y equitativa; fiscalizando a los contribuyentes e incentivando y facilitando el cumplimiento de las obligaciones tributarias; así como generando y proporcionando la información necesaria para el diseño y evaluación de la política tributaria.

De igual forma, dentro de las nuevas atribuciones resalta la de proponer la política de administración tributaria y aduanera, así como la ejecución de las acciones para su aplicación. Asimismo, dentro de sus facultades está la de poder allegarse la información necesaria para determinar el origen de los ingresos de los contribuyentes y, en su caso, el cumplimiento correcto de sus obligaciones fiscales.

Sin embargo, el SAT continúa funcionando como un organismo dependiente de las decisiones de la Secretaría de Hacienda y particularmente de la Subsecretaría de Ingresos, por lo que prevalece la discrecionalidad en la toma de decisiones sobre el cumplimiento del orden jurídico. En tanto que México registra una de las tasas de recaudación impositiva más bajas en comparación con lo que recaudan países con un nivel de desarrollo inferior, con apenas 11 o 12 por ciento de ingresos tributarios respecto del producto interno bruto (PIB).

De manera que el SAT no cumple con los objetivos para los cuales fue creado, debido a que durante los últimos años la corrupción y la ineficiencia en el Servicio de Administración Tributaria se colocan como los principales obstáculos para aumentar la recaudación tributaria. Uno de los problemas más graves en materia de ingresos es el de la evasión y elusión fiscales, que de acuerdo con estimaciones representa más de cinco puntos del PIB. Además de que el SAT deja de recaudar aproximadamente 400 mil millones de pesos, tanto por créditos fiscales como por juicios perdidos.

Es importante mencionar que, de acuerdo con el Informe Tributario y de Gestión del Servicio de Administración Tributaria,

durante el primer trimestre de 2005 se detectaron 1 144 casos de operaciones de comercio exterior irregulares. Dicha situación aunada al fraude y contrabando tiene implicaciones importantes en perjuicio del fisco y la recaudación.

Mediante el sistema Valunet se revisaron 5 982 transacciones; de este total, 19 por ciento presentan irregularidades. De manera que en los tres primeros meses del año, del total de irregularidades, 911 fueron casos con inconsistencias de valor (subvaluación, sobrevaloración, fletes y comisiones no declaradas, regalías, etcétera) y 233 lo fueron con inconsistencias de origen, tales como factura falsa o alterada, certificado de origen falso, proveedor no localizado o inexistente.

Según la información del SAT se realizaron 333 verificaciones domiciliarias y se emitieron 27 órdenes de embargo con un valor aproximado de la mercancía de 18.4 millones de pesos, derivadas de subvaluación, domicilio falso del proveedor e importador, así como por factura falsa. El año pasado se detectaron 181 delitos de contrabando que implicaron una merma al erario por 5 811 millones de pesos, de acuerdo con el citado informe.

En este contexto, es necesaria la información sobre los aspectos que hacen transparente la licitación pública de autorizaciones para operaciones de apoyo, control y dictamen en las aduanas. Además de que el Congreso cuente con herramientas que le permitan verificar la transparencia, en este caso en las aduanas, por lo que también se debería contar con información, de manera particular, si dichas licitaciones han sido supervisadas por el órgano interno de control, la Secretaría de la Función Pública o por la Auditoría Superior de la Federación.

Del mismo modo, es imprescindible contar con reportes que contengan las operaciones de comercio exterior irregulares y el incremento en delitos fiscales, particularmente que explique la situación de contrabando que reporta el SAT, lo cual es de importancia para los productores o usuarios del servicio de aduanas.

De acuerdo con el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, la cartera de créditos fiscales irre recuperables se incrementó en 29 mil millones de pesos, al pasar de 91 580 millones de pesos en junio de 2003 a 121 179 millones de pesos en junio de 2004. En tanto que el índice de eficiencia medido como los

juicios ganados y perdidos por el SAT disminuyó, al pasar de 0.67 por ciento a 0.65 por ciento, en el citado periodo.

Por otra parte, según el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, al SAT se destinarían 9 799 millones de pesos, lo que representa 539 millones de pesos adicionales al ejercicio fiscal anterior y un crecimiento real de 1.8 por ciento. En contraste, en la Ley de Ingresos para 2005 se ha proyectado una recaudación por concepto de impuestos que suma 858 mil millones de pesos, lo que representa un crecimiento de apenas 0.6 por ciento real y significa que el costo de recaudar impuestos para 2005 será tres veces superior al del año anterior.

Cabe destacar que de los recursos que se destinarán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el SAT absorberá 41 por ciento del total. Mientras que de los 9 799 millones de pesos que el SAT erogaría en 2006, 7 661 millones de pesos se destinarían para el gasto de sueldos y salarios del personal, seguido por el de servicios generales que sumará 1 379 millones de pesos.

El Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, destaca que en el cuarto trimestre de 2004, el universo de contribuyentes activos registrados ascendió a 10.59 millones de contribuyentes, lo que representa un incremento de 36 por ciento con relación al año anterior.

No obstante, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, la recaudación alcanzada como proporción del gasto neto presupuestario, en los primeros seis años de operación del Servicio de Administración Tributaria fue en promedio de **68 por ciento, porcentaje inferior al de los seis años previos de su creación que fue de 73 por ciento.**

En este sentido, consideramos que el SAT reporta un padrón de contribuyentes poco confiable, ya que de acuerdo con el citado Informe, ese padrón registra 577 mil personas morales al cuarto trimestre de 2004, cifra inferior a los 3.5 millones de unidades económicas censadas en 1999 por el INEGI.

En relación con el universo de personas físicas se registra una cantidad ligeramente superior a los diez millones; sin embargo, la cifra también se encuentra lejos de los más de 12 millones de trabajadores afiliados al IMSS o de los 20 millones de afiliados a una afore.

De manera que se debe cuestionar por qué las cifras de Hacienda no coinciden con las del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, las del Instituto Mexicano del Seguro Social o las de las administradoras de fondos para el retiro. Además, ¿por qué no se cuenta con estimaciones sobre la actividad informal?, o aún más, ¿por qué no se elabora un padrón de posibles contribuyentes de la actividad informal?

En los últimos tres años los Ingresos Tributarios representan apenas 12 por ciento del producto interno bruto. En este sentido se debería contar con un informe que contenga el costo del Censo Fiscal, ya que de acuerdo con el quinto transitorio de la Ley de Ingresos en 2005 se implementará un programa de ampliación y actualización del Registro Federal de Contribuyentes.

Asimismo se requiere saber en qué proporción se alcanzaría una mayor recaudación y su costo-beneficio. Pero también queremos saber por qué el SAT en los años que tiene funcionando no ha logrado contar con un padrón confiable. ¿Cuáles son los motivos de que hasta la fecha no se cuente con un padrón de contribuyentes completo?

Por otra parte, de acuerdo con algunas estimaciones, en México la evasión fiscal asciende a un monto de entre quinientos a seiscientos mil millones de pesos. En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), se calcula que la evasión alcanza un cincuenta por ciento, mientras que en el impuesto sobre la renta (ISR) el monto es similar.

Es en este orden de ideas que se hace necesaria la conformación de un servicio de administración tributaria autónomo, con un mandato claro que provea, sobre cualquier otra finalidad, ingresos públicos suficientes al sector público, y que posibilite contar con una institución de Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo.

Se pretende contar con un servicio de administración tributaria que actúe como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que generan situaciones de privilegio, de patrimonialismo, de irresponsabilidad y corrupción en el manejo de la hacienda pública. Hasta la fecha la SHCP y el SAT han mostrado incapacidad para cumplir con las responsabilidades encomendadas en la legislación fiscal.

Un SAT autónomo posibilitaría atender de manera más eficiente a los contribuyentes, además de reducir los niveles de morosidad y evasión. También se pretende ampliar la base tributaria, a través de una mejor eficiencia recaudatoria, que reduzca la evasión fortaleciendo la fiscalización, las sanciones y simplificando procedimientos.

Se debe establecer la posibilidad de dar autonomía al SAT de manera que funcione sin las presiones políticas del gobierno, de funcionarios de la misma Secretaría de Hacienda o de determinados empresarios. El Servicio de Administración Tributario debe asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, del mismo modo debe promover la eficiencia en la administración tributaria.