

## LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 15 de diciembre de 1995, como parte del decreto en el cual se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras, se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria. Es innegable que esta norma constituye una profunda y ambiciosa reforma administrativa; sin embargo, su creación no ha sido debidamente justificada, tanto en términos de eficiencia, como de oportunidad.

En efecto, cuando el costo de la recaudación es muy grande y los problemas operativos propios de la administración central dificultan que las instituciones jurídicas diseñadas de acuerdo con las formas tradicionales realicen sus funciones, se explica y se justifica que se busquen modelos alternativos para que el Estado, concretamente el gobierno, lleve a cabo de forma más eficaz sus funciones.

En el caso que nos ocupa, no se expresa claramente cuál es la situación actual, cuánto cuesta cada peso que se recauda por concepto de impuestos, derechos, etcétera, cuánto cuesta la fiscalización de los contribuyentes en relación con los resultados que se obtienen, cuánto cuestan los servicios aduanales, y otros aspectos. Por supuesto, tampoco se señalan cuáles son los objetivos, en términos de eficiencia económica, de reducción de costos de operación, que se pretenden lograr. Tampoco la nueva forma que, de acuerdo con el artículo primero de la ley que trato es la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, garantiza que se logren las metas antes señaladas, a pesar de que el artículo segundo señala que uno de sus objetivos será proveer la eficiencia en la administración tributaria. La pregunta que surge es ¿no debiera haber sido ese, también, objetivo de la Subsecretaría de Ingresos?

En diversos foros<sup>1</sup> se ha reiterado que una mayor autonomía y un nuevo marco presupuestario y retributivo no son en sí mismos garantía de un mejor funcionamiento. Los promotores de la intro-

<sup>1</sup> Ver Baena Aguilar, Ángel, Pedro Manuel Herrera Molina y Fernando Serrano Antón, *La agencia tributaria frente al contribuyente. Régimen jurídico y problemas de constitucionalidad*, Granada, Comares, 1993, p. 29.

ducción de la cultura gerencial en la administración pública insisten en la necesidad de los cambios en la gestión, esto es, en la toma de decisiones, negociación, trabajos en equipo, etcétera, y sobre todo de cambios en las actitudes del personal, de su motivación en función del logro de objetivos y en donde además de la preparación jurídica y técnica se les proporcionen conocimientos de administración de empresas y funcionamiento del mercado. Nuevamente me pregunto: ¿Es ésta la filosofía que inspira a la Ley del Servicio de Administración Tributaria, cuando en la fracción IV del artículo quinto señala que, además de las asignaciones presupuestarias ordinarias, el Servicio de la Administración Tributaria recibirá recursos que se podrán asignar con base en los esfuerzos de productividad y eficiencia del propio órgano?

Parece ser que estamos aquí frente al *quid* del asunto: la rigidez presupuestaria y los malos hábitos de la burocracia, al lado de normas laborales protectoras de los mismos, han provocado, al parecer en opinión de los teóricos de la Secretaría de Hacienda, que ésta y otras instancias gubernativas sean ineficientes. Dicho, en otras palabras, la administración pública necesita profesionales mejor pagados que no encuentren más atractivo trabajar en empresas privadas, o que no se vean tentados a aprovecharse indebidamente del servicio público cuando consideren que su puesto de trabajo puede verse afectado por los cambios políticos; esto nos lleva al tema del servicio civil de carrera que trataré más adelante. Por otra parte, se requieren trabajadores administrativos también calificados y con un mayor espíritu de servicio, que no amparen su ineficiencia en los derechos sindicales.

Podemos estar de acuerdo con los anteriores razonamientos —yo de hecho lo estoy— y, sin embargo, no por ello coincidir en la solución. Considero que en este caso, como es costumbre en la administración y como en tantos otros ejemplos, no se ataca el problema de fondo por medio de una reforma integral a la administración en donde se incluyan por supuesto los problemas laborales y sindicales, la profesionalización de la administración, la instauración del servicio civil de carrera y otras muchas respuestas a los problemas que tradicionalmente se han soslayado y que ahora pretenden maquillarse con una reforma parcial de la administración.

Si llevamos al extremo la solución que hoy pretende dar la Secretaría de Hacienda, y en todas las secretarías del Estado se siguiera este ejemplo, tendríamos una administración raquílica que se dedicaría al diseño de las políticas o lineamientos de acción propios de

cada área y una administración desconcentrada de elite que sería el brazo ejecutor de las citadas políticas.

Tal vez lo que realmente esconde la ley mencionada es un primer intento de privatización de las actividades que no son esenciales para el Estado. No obstante, los redactores de la ley han cuidado mucho este aspecto y señalan que:

Artículo 2o. El Servicio de Administración Tributaria tiene por objeto la realización de una *actividad estratégica*<sup>2</sup> del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales, y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público.

Repito que se han cuidado porque expresamente señalan que se trata de una actividad estratégica del Estado. Sin embargo, aquí nuevamente la terminología es errónea, por equívoca, toda vez que el artículo 25 constitucional define a las actividades estratégicas como aquellas, señaladas en el artículo 28 del párrafo cuarto del mismo ordenamiento, que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El artículo 28 enuncia un catálogo de actividades al final del cual se menciona que se incluyen todas las demás que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. En principio podría parecer lógico que se incluyeran las señaladas en el artículo segundo dentro de las áreas estratégicas del artículo 28, en virtud de que una ley del congreso expresamente les otorga ese carácter. No obstante, si observamos simplemente que en 1994 en el listado enunciativo se incluían correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles, y que en febrero del año pasado se reforma la constitución para suprimir la comunicación vía satélite y los telégrafos, nos damos cuenta que nada tienen que ver las áreas estratégicas que de acuerdo con la política económica imperante o dominante en el momento pueden ser unas u otras, con una actividad inherente al Estado como es la recaudación de los fondos necesarios para su propia existencia. En conclusión, además de la errónea terminología, no queda resuelto el enigma de conocer si la ley esconde un primer paso

2 El subrayado es nuestro.

hacia la privatización, toda vez que al reformar la ley secundaria, esto es, teóricamente con un procedimiento mucho menos complejo que el de reforma constitucional, se puede dejar de considerar a la determinación, liquidación y recaudación de impuestos como una actividad estratégica del Estado.

Por lo que se refiere a los órganos del Servicio de Administración Tributaria, en el artículo octavo de la ley, se señalan tres: la Junta de Gobierno, el presidente y las unidades administrativas que establezca su reglamento interior.

La Junta de Gobierno se integra, de acuerdo con el artículo noveno, por el secretario de Hacienda y Crédito Público que la preside, por dos representantes de la misma secretaría, designados por su titular; por el presidente del Servicio de Administración Tributaria y por dos titulares de unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria. Realmente esta composición, y las atribuciones que en el artículo décimo se señalan, dan más la idea de un consejo de administración de una empresa privada, o a lo más de una paraestatal, que de un organismo que desarrolla funciones que a la fecha todavía son parte de la administración pública central.<sup>3</sup>

Por lo que se refiere al presidente del Servicio de Administración Tributaria, es digno de destacar que éste, de conformidad con el artículo décimo tercero, debe reunir en un caso —el de ser ciudadano mexicano— requisitos similares a los que señala la Constitución en su artículo 91 para ser secretario de despacho, y, en otros, calidades más estrictas, toda vez que para ser presidente de esta entidad se requiere haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en las materias fiscal y aduanera, situación que no se exige para un secretario de Estado; y no haber sido sentenciado por delitos dolosos que hayan ameritado pena privativa de la libertad por más de un año o inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, extremo mayor al del artículo 91 que requiere que la persona se encuentre en el ejercicio de sus derechos.

Así como existe un capítulo, que es el segundo del título segundo, que regula a la Junta de Gobierno, y otro apartado, el tercero del mismo título, que regula a la Presidencia, no encontramos un capí-

<sup>3</sup> Cabe aclarar que, de acuerdo con el artículo primero transitorio, la ley entrará en vigor el primero de julio de 1997. Es de suponerse que se otorgan dieciocho meses como etapa de transición en la cual entre otros aspectos deberá expedirse el reglamento interior del Servicio de Administración Tributaria y tal vez un posible reglamento de la ley que sea diferente a éste.

tulo que consigne las bases que regirán respecto a las unidades administrativas que expresamente se señalan serán reguladas en el reglamento interior. Sin embargo, si relacionamos este artículo con el cuarto referente al domicilio del Servicio de Administración Tributaria, en el cual se señala que se contará con oficinas en todas las entidades federativas y sus plazas más importantes, podemos mencionar que aun antes de que se lleve a cabo la reforma del estado y se sepa cuál será el alcance del tan ponderado federalismo fiscal o hacendario, la Secretaría de Hacienda ya tiene conocimiento que debe contar con unidades administrativas que lleven a cabo, entre otras, las atribuciones de determinación, liquidación, recaudación e inspección que la ley le otorga en el artículo séptimo. Sería deseable que el reglamento interior se expidiera una vez que se llevara a cabo el nuevo arreglo institucional entre la federación, los estados y municipios con el fin de no invadir esferas que pudiera convenirse fueran asumidas por los otros poderes en sentido vertical.

Otro aspecto inquietante lo constituye la fracción XII del artículo séptimo, que faculta al Servicio de Administración Tributaria para emitir disposiciones de carácter general. ¿Qué debemos entender por ello? ¿Qué tipo de normas serán estas disposiciones? Si la idea de los redactores de la ley era facultar a este órgano para expedir circulares, lo podría haber hecho de manera clara y expresa. Sin embargo, la jurisprudencia destaca que las circulares no contienen disposiciones de carácter general, ya que ello corresponde a los reglamentos, sino que por el contrario:

son expedidas por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restricciones al ejercicio de ellos.<sup>4</sup>

Por tal motivo, resulta confuso que se diga que son disposiciones de carácter general, toda vez que la facultad reglamentaria es exclusiva del presidente de la República, y si se tratase de circulares, la generalidad de éstas es discutible cuando no pueden crear derechos ni obligaciones para los particulares.

Un último comentario lo merece la regulación formal del servicio fiscal de carrera, que existía de hecho, de manera imperfecta, en la

4 Apéndice 1917-1985, tercera parte, segunda sala, tesis 348, p. 596.

Secretaría de Hacienda. Los teóricos del derecho administrativo han insistido en la necesidad de que exista en México un servicio civil de carrera. Desde esta perspectiva es muy loable que finalmente se empiece a profesionalizar la administración pública, lo cual seguramente redundará, por lo menos, en una prestación del servicio con más calidad técnica y en menores índices de corrupción. Desde otro punto de vista, el cuestionamiento es el siguiente ¿Por qué sólo este organismo desconcentrado? ¿Lo que será la Secretaría de Hacienda, sin las atribuciones que ahora se transfieren a este organismo, no necesita de una administración profesional? ¿Por qué no se instaura como una norma general de la administración pública federal? Surgen muchas respuestas como la carencia de recursos, los problemas laborales,<sup>5</sup> el desajuste temporal. Seguramente para su implantación se requeriría un periodo de transición, pero hay que empezar ahora y no seguir ofreciendo soluciones parciales a mediano plazo, como lo es esta ley, sin encarar los problemas con contundencia y de forma global.

Estos son simplemente algunos aspectos que saltan a la vista después de una primera lectura. Un análisis más profundo de la ley nos llevará, seguramente, a concluir que al igual que muchas otras normas, ésta fue aprobada sin mediar un debate a conciencia por parte del Poder Legislativo. Como acertadamente ha destacado la escuela del *Public Choice*, los miembros del parlamento tienen un nivel de información y de conocimiento inferior al de los burócratas, en relación con los aspectos económico financieros,<sup>6</sup> situación que es deseable corregir en el futuro si realmente se quiere fortalecer al mencionado poder.

María de la Luz MIJANGOS BORJA

5 En los artículos transitorios, concretamente en el segundo y en el octavo, se garantizan los derechos de los actuales trabajadores de las direcciones a las cuales corresponden el ejercicio de las facultades que se transferirán al Servicio de Administración Tributaria.

6 Buchanan y Tullock han señalado que esta deficiencia se explica por varias razones: La capacidad del funcionario para maximizar su utilidad derivada del régimen de monopolio en que ofrecen los bienes y servicios que corresponden al ámbito de su competencia, y sobre todo, al hecho de la permanencia, situación que es ajena a cualquier vaivén electoral. A diferencia del cuerpo administrativo, el parlamento, por su transitoriedad y por las presiones que recibe, tiende a tener un nivel de conocimiento muy inferior. Ver entre otras obras de James M. Buchanan: *La hacienda pública en un proceso democrático*, trad. de J. R. Álvarez Rendueles y M. Olleros, Madrid, Aguilar, 1973; Buchanan, J. M. y G. Tullock, *El cálculo del consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*, trad. de Javier Salinas, Madrid, Espasa-Calpe, 1980.