

Anexo 6

La reforma del SAT

*Fernando Sánchez Ugarte**

La eficacia de un sistema impositivo no depende sólo de un diseño eficiente compatible con la promoción del desarrollo económico, resulta igualmente necesario contar con un aparato administrativo tributario que sea eficaz, eficiente y que opere con objetividad y sin corrupción. No es materia de este documento entrar a analizar en detalle cuáles deberían ser las reformas que se requieren para lograr mejorar la operación del SAT. A continuación simplemente se propondrán cuatro reformas de índole general que permitirán mejorar la eficacia del aparato administrativo tributario. Estas son: (a) autonomía de gestión; (b) eliminar facultades discrecionales del SAT; (c) servicio civil de carrera; y (d) subcontratación de servicios de apoyo. A continuación se explican estas propuestas.

1. Autonomía de gestión

El sistema impositivo es sin duda una herramienta clave de la política económica nacional, pero también es un instrumento que se utiliza como medio de presión o de premio en el proceso político. El Secretario de Hacienda, en particular, y la administración en general han utilizado a la política impositiva como un instrumento para premiar a los “favoritos” del sistema, para pagar favores políticos o para presionar a los contrincantes y castigar a los que se salen del redil. Esto ha ocasionado que la firmeza con que se aplica la política impositiva sea muy errática. A veces, la administración tributaria es suave, en otras ocasiones, se cae en el extremo del llamado “terrorismo fiscal”. A algunos se les aplica la ley sin miramientos y a otros se les aplica “la ley y la justicia” con mayor flexibilidad.

Lo que se recomienda es que la administración de impuestos debe ser firme, consistente y estable. Es decir, los contribuyentes tienen que esperar que la aplicación de la ley tributaria será estricta pero justa, que se aplicará por igual a cualquiera sin distinciones y que a lo largo del tiempo esta firmeza será siempre

* Presidente de la Comisión Federal de Competencia.

la misma independientemente de quién sea el Presidente o el Secretario de Hacienda y de qué tan apremiado esté el gobierno por allegarse recursos.

Para asegurar esto, es necesario desligar, lo más posible, al SAT del proceso político. El Presidente o el Secretario de Hacienda no deben ser quienes discrecionalmente deciden quién es el responsable de administrar los impuestos y con qué energía o magnanimidad se deben de aplicar las leyes impositivas.

Se requiere por lo tanto dotar de autonomía de gestión al SAT. Para ello es indispensable que esta institución tenga un cuerpo directivo que no pueda ser removido a discreción del ejecutivo, sino que tenga un nombramiento por un plazo definido (seis años) y que sólo pueda ser removido por causa justificada. Sería conveniente que la designación se haga por el Presidente de la República con ratificación del Senado y que exista un consejo de cinco funcionarios quienes sean quienes tomen las decisiones fundamentales de la organización. En este consejo no participaría ni el secretario ni ningún otro funcionario de la Secretaría de Hacienda. La designación de los consejeros sería por parte del Presidente por un término fijo y sin posibilidad de remoción a menos que haya causa justificada.

2. Eliminar facultades discrecionales

La administración tributaria tiene en la actualidad, facultades más o menos discrecionales para interpretar la norma tributaria. La política que prevalece es que en la medida en que una interpretación de la ley no perjudique al contribuyente, no hay problemas en la interpretación de la disposición, aún si no se ajusta a la letra de la norma. Esta política tiene necesariamente un sesgo antirecaudatorio, pues obviamente las interpretaciones que favorecen al contribuyente son las que implican una pérdida recaudatoria.

Esta flexibilidad se ha formalizado a través de la llamada “Circular Miscelánea” que es un documento que emite la SHCP cada año para dar a conocer sus criterios de aplicación de las normas. Esta facultad se ha utilizado, en ocasiones, para resolver problemas prácticos de la aplicación de una norma legal que resultó poco clara o inclusive inequitativa o arbitraria por derivarse de una propuesta mal planteada o inadecuadamente analizada.

A pesar de este posible aspecto benéfico de la flexibilidad de interpretación, es imperativo que la autoridad administrativa no tenga ninguna facultad de interpretación de la norma fiscal. La circular miscelánea debe restringirse a dar a conocer los lineamientos estrictamente administrativos para la aplicación de la

norma legal o reglamentaria y cualquier disposición que implique una modificación al alcance de una norma, debe de estar aprobada por el Congreso o incluida en el reglamento de la ley según sea el caso. Asimismo, cualquier resolución que emita el SAT a los particulares debe publicarse de tal forma de que el proceder de la autoridad sea conocido, transparente y de que no existan tratos diferenciales para contribuyentes en situaciones semejantes.

3. Servicio civil de carrera

El establecimiento de un servicio civil de carrera en el SAT ha sido un viejo proyecto que nunca se ha podido llevar a la práctica. Es importante que las funciones del SAT tengan seguridad jurídica respecto de su trabajo y que la presencia de los funcionarios dentro de la organización sea por motivos de cumplimiento de requisitos de desempeño y no por simple amiguismo o “pertenencia a una camarilla”. La designación de los funcionarios debe ser por oposición y ser responsabilidad exclusiva de la junta de gobierno del SAT. Es claro que es indispensable mantener una política de remuneraciones que no propicien la corrupción y fomentar la formación integral de los funcionarios así como la ética profesional y el orgullo de pertenencia al SAT.

4. Subcontratación de servicios

Una buena parte de los servicios que proporciona el SAT podría ser subcontratada con empresas del sector privado; esto mejoraría la eficiencia y reduciría la corrupción. La línea divisoria sería que la autoridad mantenga aquellas funciones que impliquen un aspecto coercitivo o punitivo. Así pues, todas las funciones ligadas a la recepción de documentos y trámites de alta y baja en el registro de contribuyentes, así como creación y operación de la base de datos serían subcontratados. La autoridad mantendría las funciones relativas a consultas, fiscalización y requerimiento coercitivos.