

El Fortalecimiento de la Administración Tributaria Estatal y sus Ingresos Públicos

Rebeca Elizalde Hernández
Luis García Sotelo

La búsqueda de alternativas para la generación de mayores ingresos públicos debe ser una constante en el diseño de políticas de gobierno, sobre todo ante el aumento de las necesidades sociales a satisfacer, los cambios favorables o desfavorables en la situación económica y los problemas estructurales de las finanzas públicas que se están enfrentando. En este tenor, se hace un breve análisis sobre el papel de la Administración Tributaria Estatal en la generación de ingresos para las entidades federativas, y los factores involucrados en el éxito o fracaso en el logro este propósito.

INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos de mayor interés para las entidades federativas y la propia federación en los últimos años, ha sido el fortalecimiento y la búsqueda de mecanismos y estrategias tendientes a la ampliación de los ingresos tributarios. Para ello se han realizado esfuerzos importantes para modernizar las instituciones responsables de recaudar los ingresos y para establecer mayores vínculos de cooperación y colaboración administrativa entre las propias entidades federativas, sus municipios y la federación a través de la ampliación, mejora y perfeccionamiento del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, esfuerzos todos, que han traído como resultado, en mayor o menor medida, la incorporación de nuevas alternativas de trabajo, la mejora institucional y tecnológica, la ampliación de las funciones tributarias y, en suma, nuevos retos para las administraciones tributarias locales.

En contra parte del reto de fortalecer y ver incrementados los ingresos tributarios, las administraciones tributarias han visto presionado su quehacer porque el contexto en que se desarrolla su trabajo presenta restricciones y amenazas que habrán de ser consideradas. Un claro ejemplo de dicha situación se presentó en 2009 y principios del 2010, cuando las entidades federativas y municipios, además de ver disminuidos sus ingresos por transferencias federales presentaron, en mayor o menor medida, disminuciones en la recaudación de sus contribuciones y de los impuestos coordinados. Es indudable que la crisis económica internacional propició efectos en las administraciones tributarias (federales, estatales y municipales), aspecto que hace necesario reflexionar y redimensionar el papel de estas instituciones claves para el Estado.



C.P.C. Tirso Agustín R. De la Gala Gómez
Secretario de Finanzas del Estado de Campeche,
e integrante del Grupo de Ingresos de la CFFF

OBJETIVO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La administración tributaria surge como el instrumento más importante de la política fiscal para la obtención de ingresos públicos tributarios, la cual sustenta sus acciones en torno a un conjunto de normas jurídicas. Es por ello que para garantizar que su ejercicio sea responsable y eficaz, dichas instituciones deben ser capaces de convencer a los ciudadanos de que su administración es justa, eficiente y confiable; por lo que es recomendable que en ese sentido se defina con mucha claridad para qué esta la Administración Tributaria y cuál es entonces su principal objetivo.

Sin duda, el objetivo mayor de toda administración tributaria es recaudar los ingresos tributarios a los cuales tiene derecho un gobierno, pero recaudar ingresos no debe ser sólo una actividad pasiva, se requiere garantizar que el ente responsable de obtener los ingresos tributarios realice sus funciones con oportunidad, de manera eficaz y que dicha actuación esté apagada a derecho. Es necesario, entonces, que la administración de los ingresos sea altamente efectiva, es decir, se debe

garantizar que la recaudación sea cabal (que efectivamente se recauden todos los ingresos a que tiene derecho el gobierno) y que esto se realice de forma oportuna (en los tiempos y plazos establecidos por la ley para recibirlos).

Un aspecto adicional a considerar es que para cumplir con el objetivo de la administración tributaria, ésta requiere ser vista de manera distinta; esto implica que se entienda como un ente cuya función principal es el prestar servicio a los ciudadanos y para ello necesita de funciones diferenciadas, diversidad organizativa y métodos de trabajo que le permitan cumplir con el rol que juega como ente público.

Muchos son los recursos y capital humano que se necesitan para desarrollar las funciones de administración tributaria, pero lamentablemente, para el caso de las entidades federativas, dichos esfuerzos son mucho menos representativos en términos monetarios, ya que el monto de ingresos que se recaudan representa muy poco del total de los recursos públicos de una entidad.

“La administración tributaria surge como el instrumento más importante de la política fiscal para la obtención de ingresos públicos tributarios, la cual sustenta sus acciones en torno a un conjunto de normas jurídicas”

Dicha situación hace evidente la necesidad de impulsar y fortalecer la administración tributaria, no solo en el sentido de modernizarla y hacerla más eficiente sino en razón de que este ente pueda ser capaz de obtener más ingresos públicos de los que actualmente tiene, de forma tal que no bastará diseñar estrategias y acciones sólo

de índole administrativo y organizacional, será necesario revisar estrategias de política fiscal (diseño tributario, presión fiscal, nuevas alternativas, etcétera); jurídico normativas (actualización y mejora del marco jurídico normativo tributario); y de coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno.

Medidas para Incrementar la Recaudación Tributaria



Entender el objetivo de la administración tributaria es también entender cuáles son las causas que pueden impedir que éste se cumpla: ¿por qué no recaudamos más?, ¿por qué baja la recaudación?; son cuestionamientos que habrán de analizarse y explicarse con el propósito de establecer las líneas de acción que permitan resolver su problemática.

CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO O DISMINUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS ESTATALES

Son varios los factores que determinan el estancamiento de los ingresos tributarios o bien su caída; algunos manifiestan rasgos coyunturales y otros tienen que ver con problemas de tipo estructural. Mucho se habló de que en 2009 la recaudación tributaria de los tres ámbitos de gobierno disminuyó por razones vinculadas a la crisis económica y su impacto en los ingresos fiscales; sin embargo, habrá que recordar que la recaudación también ha caído o mantiene un estancamiento en razón de cambios normativos que han introducido los gobiernos, o bien por la propia estructura de la economía o el incremento de la economía informal y la evasión fiscal. En suma, se puede señalar que son multifactoriales las causas, aquí algunos ejemplos:

Causas administrativas y tecnológicas

- Dificultades para la identificación de contribuyentes obligados
- Falta de presencia fiscal
- No se realiza la cobranza coactiva de forma adecuada
- Demora en la aplicación de funciones de control fiscal
- Deficiencias en la operación de funciones tributarias
- El personal operativo requiere mayor capacitación y profesionalización
- Sistemas Operativos y tecnológicos inadecuados a las necesidades de operación
- Medio de información y difusión deficientes (no se informa periódicamente al ciudadano de sus obligaciones tributarias)
- Horarios de recepción de pago restringidos
- Insuficientes lugares para realizar el pago

Causas jurídico normativas

- Incumplimiento del reglamentos de sanciones
- Excesivas exenciones tributarias

Factores determinantes de la disminución o estancamiento de la Recaudación





C.P.C. Jesús Conde Mejía
Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPEF

- Deficiencias normativas que facilitan la elusión tributaria
- Desactualización en el marco jurídico respecto a nuevas obligaciones y funciones tributarios y respecto a montos de tasas y sanciones
- Descuentos o condonaciones derivados de programas de estímulos fiscales emergentes

Causas económico sociales

- Disminución de la actividad económica
- Disminución de bases imponibles provocadas por desempleo u otros factores
- Incremento de la economía informal
- Percepción ciudadana de que paga demasiados impuestos
- Desconfianza ciudadana respecto a la actuación del gobierno
- Posibilidad de evadir sin ser sancionado
- Falta de conciencia cívico-tributaria

ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA INCREMENTAR LOS INGRESOS TRIBUTARIOS

La búsqueda permanente de esquemas operativos e instrumentos que mejoren la eficiencia y eficacia de las

administraciones tributarias es una de las preocupaciones fundamentales de las autoridades fiscales, debido a la estrecha relación que existe, por un lado, entre los niveles de recaudación y de cumplimiento fiscal de los contribuyentes, y por el otro, la forma en cómo la administración tributaria se desenvuelve.

Adicionalmente a los esfuerzos por mejorar el funcionamiento y los resultados de la administración tributaria, es necesario complementar estas acciones con otra serie de medidas jurídico normativas y de política fiscal que tiendan a mitigar los factores vinculados con la sociedad y la economía, con la estructura y composición de las contribuciones y con las reglas de cumplimiento.

¿Cuál debe ser el rol de las dependencias responsables de obtener los ingresos tributarios frente a un esquema coyuntural y estructural que atender?

Dicho rol debe consistir principalmente en minimizar, por un lado, la pérdida de ingresos tributarios mediante la reducción de la evasión y la introducción de cambios administrativos tendientes a mejorar la eficiencia de la administración tributaria en el mediano plazo y, por otro lado, establecer medidas para incrementar el nivel

“En cuanto a la parte administrativa de la administración tributaria se requiere mejorar su actuación y establecer medidas completas destinadas a facilitar el pago, a reducir las cargas administrativas y al establecimiento de un marco cooperativo entre la autoridad y los contribuyentes”

de ingresos tributarios que debe recibir una entidad, ya sea pensando en las tasas fiscales, incorporando nuevas contribuciones o bien disminuyendo incentivos fiscales y tratamientos que erosionan el potencial recaudatorio de los impuestos.

En cuanto a la parte administrativa, es indispensable reforzar una de las instituciones claves del estado, como lo es la administración tributaria. En este sentido se requiere mejorar su actuación y establecer medidas completas destinadas a facilitar el pago, a reducir las cargas administrativas y al establecimiento de un marco cooperativo entre la autoridad y los contribuyentes; adicionalmente se debe mejorar el control fiscal y los esquemas de recaudación, así como el análisis económico tributario que permita conocer la conducta del contribuyente y las causas de su incumplimiento. Otro aspecto a atender es el de reforzar los procesos de asistencia y atención a contribuyentes, focalizar la fiscalización en áreas con mayor riesgo de incumplimiento e instrumentar planes de modernización tecnológica y organizacional de la administración tributaria. Finalmente, resulta fundamental la aplicación cabal de las funciones tributarias especialmente las de control fiscal, como lo es la cobranza coactiva, ya que se debe potenciar la percepción del riesgo ciudadano de ser sancionado en caso de ser incumplido.

En suma, la estrategia administrativa debe contar con tres grandes orientaciones:

1.- Facilitar el cumplimiento tributario; 2.-hacer más eficientes los procesos implicados en las funciones tributarios eficientes y eficaces y 3.- Identificar el incumplimiento (evasión y elusión fiscal) y aplicar las leyes fiscales en consecuencia (sancionar el incumplimiento).

Con referencia a la política fiscal y los aspectos jurídicos normativos, será necesario replantear las estrategias para obtener más ingresos, siempre considerando las particularidades de la jurisdicción en cuanto a las actividades económicas y las características de los contribuyentes (comportamiento, cultura fiscal, etcétera). De esta forma se podrían plantear reformas para:

- Eliminar tratamientos especiales y de excepción
- Reducir estímulos fiscales (condonaciones, subsidios, etcétera)
- Eliminar exenciones fiscales en las contribuciones
- Aumentar las tasas o cuotas aplicables de las contribuciones
- Incorporar nuevas alternativas fiscales más rentables
- Ajustar el marco jurídico para eliminar la posibilidad de evasión y elusión fiscal
- Fortalecer facultades y atribuciones de la autoridad para fortalecer el ejercicio de sus funciones



Estas y otras estrategias deberán ser revisadas y adoptadas por las entidades federativas con el fin de propiciar de manera sostenida el incremento en los ingresos tributarios.

Conclusiones

Las administraciones tributarias estatales tradicionalmente han desempeñado un papel menos significativo en la recaudación de ingresos para las entidades federativas que lo que representa, como referente, el Servicio de Administración Tributaria, para la Federación. Esto debido a múltiples factores que abarcan desde el contexto o la coyuntura económica, las cuestiones socio culturales particulares, cuestiones estructurales, o bien cuestiones que tienen que ver con la utilización de la política fiscal para la generación de ingresos propios que se ha visto limitada en cierta medida en lo que respecta en las facultades tributarias derivadas de la coordinación fiscal.

Si se pretende elevar el nivel de ingresos tributarios propios, las entidades federativas, además de impulsar el uso de la política fiscal para explotar más fuentes tributarias locales que estén bajo su potestad y replanear asertivamente las políticas de estímulos fiscales, exenciones, deducciones en función de las característi-

cas de su economía y su población; deberán fortalecer jurídica y administrativamente a sus administraciones tributarias para facilitar el cumplimiento tributario, hacer más eficientes los procesos de recaudación, identificar la evasión y la elusión así como aplicar las leyes para sancionarla. Por otra parte, otra de las ventajas que supone el fortalecimiento de las administraciones tributarias locales, es que les brindaría mayor capacidad para tener un mejor desempeño en la colaboración administrativa entidad-federación, lo cual también supone mayores estímulos fiscales para las entidades. No obstante, dejando de lado los ingresos que se puedan obtener por medio de la colaboración administrativa, en la medida en que crece el potencial recaudatorio por medio de políticas fiscales acertadas para la generación de ingresos propios, se debe fortalecer a la entidad responsable de que dicho potencial recaudatorio se convierta en ingresos efectivamente recaudados.

Rebeca Elizalde Hernández es Licenciada en Letras Hispánicas por la Universidad de Guadalajara; traductora de documentos y artículos especializados de la materia hacendaria y actualmente se desempeña como Técnico Investigador del Indetec. relizaldeh@indetec.gob.mx

Luis García Sotelo, es Economista y Maestro en Gestión Pública por la Universidad de Guadalajara; y actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Atención a los Organismos del SNCF. lgarcias@indetec.gob.mx