

Órgano Autónomo para Mejorar la Recaudación del Predial

Elias Alfonso Rea Azpeitia

Datos curriculares:

El autor del presente es Economista y Master en Administración, por la Universidad de Guadalajara; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@inde-tec.gob.mx

Los niveles de recaudación del impuesto predial ha sido una preocupación para los Ayuntamientos, ahora también para los gobiernos estatales por su impacto en las participaciones federales que reciben las entidades.

El mejoramiento de los niveles de recaudación del impuesto predial ha sido una preocupación de los Ayuntamientos en la última década; ahora, también lo es de los gobiernos estatales debido al impacto que las cifras obtenidas por los municipios tiene en las participaciones federales que recibe la entidad, veamos las cifras siguientes.

La recaudación promedio por cuenta del impuesto predial que se pago de 2005 a 2010 se presenta en el siguiente cuadro:

	Recaudación	No. Ctas. Pagadas	Recaudacion por cuenta
2005	\$11,457,663,678.55	10,811,398	\$1,059.78
2006	\$11,743,714,099.96	11,145,662	\$1,053.66
2007	\$12,388,233,078.15	11,568,596	\$1,070.85
2008	\$13,078,123,723.87	11,748,544	\$1,113.17
2009	\$13,796,822,169.47	12,113,652	\$1,138.95
2010	\$14,475,769,978.62	12,504,627	\$1,157.63

Nota: las cifras de recaudación y número de cuentas para 2009 y 2010 son estimaciones del INDETEC

Fuente: Estimaciones de INDETEC en base a cifras de 17 entidades proporcionadas al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las cuentas que no registraron pago del impuesto en el mismo periodo se presentan en la tabla siguiente, así como, la recaudación estimada que se ha dejado de percibir.

	No. Ctas. NO Pagadas	Recaudacion por cuenta	Recaudacion pendiente de cobro
2005	3,238,032	\$1,059.78	\$3,431,589,664.57
2006	3,474,009	\$1,053.66	\$3,660,416,995.16
2007	3,867,755	\$1,070.85	\$4,141,786,127.65
2008	4,152,825	\$1,113.17	\$4,622,799,089.88
2009	4,492,796	\$1,138.95	\$5,117,062,427.71
2010	4,857,017	\$1,157.63	\$5,622,643,880.23
			\$26,596,298,185.21

Fuente: Estimaciones de INDETEC en base a cifras de 17 entidades proporcionadas al Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Como se puede observar existe un significativo e importante monto de recursos por cobrar que no está siendo ingresado a las arcas municipales; pero ¿a qué se debe que estos recursos no ingresen a las arcas de los ayuntamientos?



Principales causas de la falta de recaudación a morosos:

- Ausencia de interés y voluntad de las autoridades municipales por ejercer la facultad económico-coactiva y enfrentar a morosos en el plano político. Ello genera inequidades y propicia el incumplimiento.
- Abuso de las ofertas de condonación de recargos y descuentos a incumplidos a fin de año a efectos de lograr que los morosos paguen. Estas medidas que comúnmente aprueban las autoridades municipales propician el incumplimiento ya que sale mas barato pagar el impuesto predial al final del año en lugar de al principio.
- Escasa difusión del destino de los recursos públicos, relacionándolos con los montos de pago del impuesto predial. Esto genera desconfianza en los ciudadanos al no visualizar el destino de sus contribuciones.
- No hay programas integrales de modernización que logre que la ciudadanía perciba a los ayuntamientos como entes eficaces para detectar a los incumplidos, para cobrarles y hacer efectivos los medios de apremio.
- La desorganización y ausencia de políticas internas de los ayuntamientos en materia de descuentos en sanciones genera que la población acuda a los funcionarios del Ayuntamiento, a fin de que les reduzcan los montos a pagar, en muchos casos ilegalmente.
- No hay un servicio profesional a contribuyentes del municipio. Falta capacitación y un espíritu de calidad en la gestión del impuesto predial y el catastro.

¿Por qué la opción de la desconcentración y descentralización de la gestión pública?

Dado que los principales problemas están relacionados con el impacto que tienen en el ambiente político de los ayuntamientos, las acciones directas de molestia a los ciudadanos, en este caso las acciones de cobro coactivo; pareciera importante indagar acerca de cómo operaría un órgano ajeno a este nivel de gobierno que se encargue de estas tareas, entre otras. La experiencia de algunos países en este sentido parece tener buenos augurios.

En este sentido, cobran relevancia las figuras de la descentralización y la desconcentración administrativa de funciones de gobierno, en este caso las de administración tributaria. Pero veamos primero las características de estas figuras de gestión.

Concepto:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
Forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público.	Principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma.”
Los órganos descentralizados son creados por una disposición jurídica, regidos por una ley o decreto.	Los órganos desconcentrados son creados por una disposición jurídica, regidos por una ley o acuerdo del ejecutivo, según sea el caso.

Objeto:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
Su objeto puede ser : <ul style="list-style-type: none"> • La realización de actividades en áreas estratégicas o prioritarias • La prestación de un servicio público o social • La obtención y aplicación de recursos • La realización de algunas actividades administrativas 	La administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.

Personalidad Jurídica y patrimonio:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios,	Los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios

“El mejoramiento de los niveles de recaudación del impuesto predial ha sido una preocupación de los Ayuntamientos en la última década; ahora, también lo es de los gobiernos estatales debido al impacto que las cifras obtenidas por los municipios tiene en las participaciones federales que recibe la entidad”

Creación:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
<p>“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.” Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>	<p>“Las Secretarías de Estado y los Departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.” Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</p>

Grado de autonomía en los distintos componentes y elementos organizacionales y funcionales:

Sujeción a órganos centrales:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
<p>La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta.</p>	<p>La autonomía de los órganos desconcentrados implica la sujeción en ciertas materias a la administración central, esto es, están sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta.</p>
<p>La descentralización, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.</p>	<p>La Desconcentración, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.</p>



Competencia:

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
La competencia exclusiva de los órganos descentralizados solo está limitada a las facultades y atribuciones que le señale la disposición jurídica que le da vida.	La competencia exclusiva de los órganos desconcentrados es limitada ya que está sometida al poder central.

Recursos Humanos

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
<p>En relación a los recursos humanos: Los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado.</p> <p>La administración de ingresos debe estar en capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización.</p>	<p>En relación a los recursos humanos: Los funcionarios y empleados que lo integran no gozan de una autonomía orgánica y están sujetos a los poderes jerárquicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.</p> <p>Bajo este esquema, se dificulta el que la administración de ingresos esté en capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización.</p>

Autonomía presupuestaria

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
En materia de autonomía Presupuestaria: Los organismos descentralizados elaboran y son responsables del manejo de su propio presupuesto a fin de llevar a cabo sus programas. Ejercen su presupuesto, en los términos que les sea aprobado por las legislaturas.	En materia de autonomía Presupuestaria: Los organismos desconcentrados dependen del presupuesto del órgano central del que los creó. Ejercen su presupuesto, en los términos en que las legislaturas lo aprobaron al órgano central.

Autonomía de gestión

DESCENTRALIZACIÓN	DESCONCENTRACIÓN
<p>En materia de autonomía de gestión:</p> <p>La normatividad, planeación y control son ejercidas por el órgano descentralizado, incluyendo las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios no únicamente se descentralizan trámites sino también funciones decisorias.</p> <p>Gozan de una autonomía técnica, es decir no están sujetos a las normas de gestión administrativa.</p> <p>El órgano descentralizado tiene la capacidad de determinar sus propios objetivos, acorde al modelo de planeación del desarrollo local para lograr resultados. Una administración de ingresos autónoma requiere definir un horizonte de desempeño.</p>	<p>En materia de autonomía de gestión:</p> <p>La normatividad, planeación y control permanecen centralizados, en cambio, las decisiones aplicativas de tales normas y la prestación de servicios se desconcentran, no únicamente se desconcentran trámites sino también funciones decisorias.</p> <p>Gozan de una autonomía técnica relativa, ya que en cierta medida, están sujetos a las normas de gestión administrativa</p> <p>El órgano desconcentrado tiene relativa capacidad de determinar sus propios objetivos, acorde al modelo de planeación del desarrollo local para lograr resultados, ya que el horizonte de desempeño lo fija el órgano central.</p>

A manera de Conclusión

¿Cuáles son los beneficios de la autonomía? Una organización autónoma con supervisión adecuada a los más altos niveles, permite un mayor grado de profesionalismo en los funcionarios y una mayor medida de eficiencia en la gestión y recaudación de impuestos.

Por sí misma, la autonomía no resuelve ninguno de los problemas existentes en la aplicación de un sistema tributario, pero permite la introducción de nuevos instrumentos y una estructura organizacional más racional para hacerle frente a los mismos, tan pronto como la administración de ingresos sea capaz de tomar sus propias decisiones y asumir sus propias responsabilidades.

El principal objetivo de la autonomía es lograr mayor adaptabilidad y flexibilidad en la gestión de recursos humanos y materiales, y como resultado, una administración de ingresos más eficiente. Sin embargo, esta mayor autonomía conlleva sus propios riesgos y debe acompañarse de un mecanismo de control retrospectivo para asegurar que la flexibilidad no signifique gasto innecesario y garantizar que el interés público esté protegido en todo momento.

Mayor autonomía por sí sola no garantiza un incremento automático en la eficiencia o efectividad de la organización; la autonomía es solamente un componente que, en combinación con objetivos claros para la organización y una estrategia adecuada para efectuar el cambio, puede contribuir a que la administración de ingresos sea más eficiente.