

H M

Tributación Inmobiliaria y Catastro



Políticas de Impulso a la Recaudación Predial

Humberto Morones Hernández

Ante los moderados resultados recaudatorios que observa el impuesto predial a nivel nacional, es común señalar que ello se debe fundamentalmente al precario desarrollo técnico de los catastros y a la desactualización de sus registros; sin embargo, los resultados en la materia, son producto también de ineficiencia recaudatoria y de ausencia de políticas adecuadas de gestión tributaria.

Humberto Morones Hernández es Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, ha ocupado el cargo de Director de Catastro en los municipios de Zapopan y Guadalajara del Estado de Jalisco; actualmente se desempeña como Investigador de INDETEC, hmoronesh@indetec.gob.mx



Ante los moderados resultados recaudatorios del impuesto predial que se observan a nivel nacional, las autoridades competentes pueden echar mano de diversas estrategias de administración tributaria en apoyo al fortalecimiento de la recaudación de dicho tributo, todo ello sin la necesidad de recurrir a la tentación de incrementar las tasas fiscales correspondientes, o de elevar injustificadamente los valores catastrales que constituyen la base de esa contribución inmobiliaria tan importante para los municipios.

Acorde a lo anterior, el propósito de este artículo consiste en plantear y caracterizar algunas políticas y estrategias de administración tributaria que se sugiere evaluar y en su caso instrumentar para elevar la captación de los ingresos derivados de dicha contribución inmobiliaria cuyo rendimiento recaudatorio en el país se ha estancado en los últimos años, significando en promedio el 0.20% del Producto Interno Bruto.

Las políticas y estrategias de gestión tributaria que se reseñan en el presente tienen un enfoque eminentemente administrativo, toda vez que se fundamentan en las funciones básicas de la administración tributaria: recaudación, control de obligaciones fiscales y cobranza coactiva.

Lo anterior en virtud de que en el ámbito de la administración tributaria municipal, el control de obligaciones fiscales y la cobranza coactiva hasta sus últimas consecuencias son prácticamente inexistentes; incluso, sus procesos de recaudación se llevan a cabo prácticamente de manera inercial, es decir, sin seguir un plan de trabajo definido o una política fiscal integral que oriente su desarrollo atendiendo a parámetros de calidad y efectividad recaudatoria.

En este orden de ideas y pretendiendo ser congruentes con el propósito esencial de este artículo, a continuación se reseñan algunas políticas y estrategias de administración tributaria cuyo diseño e instrumentación en cada

Figura 1

Políticas de gestión tributaria en apoyo a la recaudación predial



Fuente: Elaboración propia.

caso en particular, podría tener un impacto recaudatorio positivo en el impuesto predial. (Ver figura 1)

1. COBRO COACTIVO HASTA SUS ÚLTIMAS CONSECUENCIAS

Los moderados resultados recaudatorios del impuesto predial a nivel nacional y las abultadas carteras de créditos fiscales vencidos, ponen de manifiesto las graves deficiencias recaudatorias de las instituciones responsables de la administración tributaria municipal.

Un gran número de autoridades municipales prefieren tener incrementos inerciales que les representa una recaudación moderada pero cómoda, antes que realizar esfuerzos serios de recaudación y cobranza que les puede significar desde una perspectiva a mi juicio equivocada, un desgaste político ante la ciudadanía. Ciertamente que en nuestro país

predomina por sobre el cumplimiento fiscal, una cultura del "no pago". Sin embargo, hay quienes señalan -entre ellos Yo- que por encima de la cultura del "no pago", predomina la del "no cobro" por parte de las autoridades fiscales competentes.

Al respecto y por principio de cuentas, considero que es equivocada la perspectiva que tienen algunos funcionarios en el sentido de que si realizan esfuerzos recaudatorios les dejará una mala imagen ante la ciudadanía, afectándoles de esta manera en sus aspiraciones políticas. En lo personal considero que esta forma de ver las cosas es como una enfermedad de condición asintomática que bien podría denominarse "miopía fiscal".

Las autoridades hacendarias que padecen "miopía fiscal" literalmente no ven los grandes beneficios que puede acarrear el hacer es-

“Un sistema de recaudación eficiente se manifiesta cuando toda persona obligada a contribuir, paga el impuesto que realmente le corresponde”

fuerzas recaudatorias y atender a cabalidad las facultades recaudatorias que las leyes fiscales establecen.

Generalmente un mayor esfuerzo recaudatorio conlleva a una mayor captación de ingresos fiscales y por ende a una mayor capacidad financiera del gobierno, que le permite dotar de más y mejores servicios públicos a la ciudadanía. Cristalizar un esfuerzo recaudatorio en mejores servicios públicos, es sin duda la mejor carta de presentación de un gobernante o de un funcionario público que aspire a mayores responsabilidades públicas.

Sin embargo, la realidad que prevalece en una gran parte de los municipios del país, refleja a unas autoridades complacientes y no tan eficientes en el cobro de impuestos; las expectativas que dichas autoridades tienen en materia de ingresos (presupuesto) están más en función de las participaciones y aportaciones federales a que tienen derecho los municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, que en función del diseño e instrumentación de una política fiscal integral de cobro que conlleve a una recaudación justa y equitativa de los impuestos, en donde toda per-

sona obligada a contribuir pague el impuesto que realmente le corresponde pagar.

En este contexto, la cobranza coactiva es el medio de apremio por excelencia de que disponen las autoridades hacendarias del gobierno para hacer efectivos los créditos fiscales que no son enterados en tiempo y/o en forma por parte de los contribuyentes. No obstante lo anterior, sabemos que en la práctica este medio ha resultado poco efectivo en su propósito, ocasionando no sólo bajos rendimientos recaudatorios sino también una mala imagen del gobierno en cuanto a su capacidad para cobrar impuestos y captar los recursos necesarios para solventar los costos que implica la prestación de servicios públicos a su cargo.

A nuestro juicio algunas de las principales razones o causas por las que resulta poco efectiva la cobranza coactiva en el ámbito de las administraciones municipales, son:

- Necesaria decisión política para impulsar la ejecución del PAE hasta sus últimas consecuencias a los incumplidos
- Insuficiente personal más calificado

Tributación Inmobiliaria y Catastro

- Ausencia de una política fiscal integral de cobranza coactiva que conlleve al abatimiento de las abultadas carteras vencidas en un plazo determinado, empleando indicadores de efectividad que apoyen al un control y seguimiento de las acciones de cobranza respectivas y a la medición de su impacto en el rezago fiscal existente.
- Desactualización de las bases de datos catastral y fiscal
- Desarrollo y actualización de manuales de procedimientos o instructivos de cobranza coactiva
- Ausencia de un programa de capacitación integral permanente que tenga seguimiento del personal que lo toma y de sus tareas y resultados.

Bajo esta tesitura es importante que las autoridades competentes asuman cabalmente sus facultades recaudatorias, ejerciendo a plenitud las medidas de apremio que la ley define para poder hacer efectivos los créditos fiscales a cargo de los contribuyentes. No ejercer dichas atribuciones constituye no solo una falta de ética profesional sino una total falta de responsabilidad que debiera de sancionarse en términos de ley.

Asimismo, la capacitación y desarrollo constante del personal abocado a las áreas de recaudación y cobranza, es fundamental para obtener una mejor captación de ingresos. En este sentido es de vital importancia contar con esquemas permanentes y obligatorios de capacitación, tanto para el personal operativo como para el personal directivo en quien recae la responsabilidad de dirigir los esfuerzos recaudatorios correspondientes.

En complemento a lo anterior, las nuevas contrataciones de personal para las áreas de re-

caudación predial y de catastro, deben darse en el marco de una política que asegure la incorporación de personal calificado; es decir, de personal que reúna los perfiles que requiere una moderna y eficiente administración tributaria.

En resumen, una política integral de cobranza coactiva debe caracterizarse por:

- Aplicarse sin "distingo" a todos los contribuyentes que incumplen con sus obligaciones de pago de impuestos.
- Una amplia difusión tanto de las acciones de cobranza a ejecutar como de las consecuencias que éstas tendrán para los contribuyentes morosos.
- Implantar de manera paralela un programa de facilitamiento de pagos en parcialidades
- Aplicar el PAE hasta sus últimas consecuencias a todo tipo de contribuyentes no obstante se trate de contribuyentes de relevancia política, social o económica.
- Desarrollar acciones persuasivas de cobro, basadas en el acercamiento y diálogo directo con los contribuyentes.

Por otra parte, la efectividad de las acciones de cobranza coactiva en el impuesto predial, dependerá en gran medida del grado de actualización y certidumbre que refleje la base de datos de dicho impuesto; base de datos en la que como sabemos todos, el catastro desempeña un papel fundamental como responsable de integrar y mantener actualizados los registros de la propiedad inmueble.

Como parte de las tareas catastrales es muy importante identificar la ubicación precisa e



inequívoca de los inmuebles objeto del impuesto predial, así como a sus propietarios o poseedores. También es importante que los registros catastrales observen de manera cierta y fidedigna todos los elementos o características de los inmuebles, tales como su valor catastral y comercial, su uso, su régimen jurídico, y sus condiciones físicas y dimensionales.

En este contexto, es claro que cualquier inconsistencia en algunos de los datos antes señalados, puede dar lugar a la determinación de un impuesto predial inequitativo e injusto, o a que las diligencias de cobro no se realicen con las personas indicadas o en los domicilios donde deban efectuarse.

Asimismo, la elaboración y actualización de los manuales de procedimientos en materia de cobranza debe ser una tarea "obligada" a cumplir por parte de las autoridades competentes. En términos generales, los

manuales son instrumentos básicos que sirven de apoyo y guía para quienes tienen la obligación de desarrollar las acciones y tareas que comprende un determinado procedimiento jurídico, técnico o administrativo; en tal virtud, la observancia de dichos instrumentos en el ámbito de la recaudación y cobranza del impuesto predial, es esencial para lograr mejores niveles de eficiencia recaudatoria.

Finalmente, en materia de cobranza coactiva resulta conveniente contar con mecanismos automatizados de control y seguimiento de acciones de cobranza, a fin de que en todo momento las autoridades competentes identifiquen la cantidad y montos de los créditos fiscales en cartera vencida, las etapas de cobro en que se encuentran, los tiempos que cada crédito fiscal omitido tiene en cada etapa, las incidencias presentadas, los recursos interpuestos etc.

“Contribuir a elevar los niveles de cumplimiento tributario implica hacer sentir al contribuyente evasor, el gran riesgo que éste corre de ser detectado y sancionado severamente”

2. ACTUAR SOBRE EL FACTOR “RIESGO SUBJETIVO” POR INCUMPLIMIENTO DE PAGO

La teoría del “Riesgo Subjetivo” en el ámbito de la administración tributaria se concibe como “la apreciación subjetiva que el contribuyente tiene de las consecuencias administrativas, económicas y hasta penales, que le pueden derivar con motivo de un incumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Para que dicho riesgo que afronte el contribuyente evasor sea realmente efectivo y potencial, es necesario que el sistema tributario cumpla u observe ciertas condiciones:

- Que la administración sea capaz de identificar oportunamente al contribuyente infractor, así como de determinar de manera precisa, legal y objetiva el incumplimiento fiscal cometido.
- Que la administración opere un sistema sancionatorio que no sólo sea eficaz sino que además sea fuerte o gravoso ante el tipo de infracciones que se cometan, pero que a la vez sea flexible a fin de que considere, en cada caso particular, la capacidad contributiva de las personas infractoras.
- Que la administración tenga claridad en las distintas “brechas de incumplimiento” y sus respectivas características, a fin de fiscalizar “selectivamente” a los contribuyentes y poder determinar el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones fiscales. Los criterios de selección de contribuyentes a fiscalizar deben pretender la potencialización de la percepción del riesgo inminente que corre todo contribuyente evasor, de ser oportunamente identificado y sancionado severamente conforme a la legislación fiscal y penal aplicable.
- Que el contribuyente infractor sea efectivamente sancionado (desterrar situaciones de corrupción e impunidad).
- Que se publiciten tanto las obligaciones fiscales de los contribuyentes como también sus derechos.
- Que se difundan los resultados de las acciones de fiscalización y cobranza a fin de buscar un efecto persuasivo entre los contribuyentes que aún no han cumplido con sus obligaciones.

3. CREACIÓN DE ÓRGANOS DESCENTRALIZADOS Y AUTÓNOMOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

En el ámbito de las administraciones estatales y municipales, los sistemas tradicionales de recaudación son operados por dependencias y unidades administrativas que forman parte de las estructuras administrativas centralizadas del gobierno. A nivel estatal, los impuestos son recaudados normalmente por las denominadas Secretarías de Finanzas, mientras que a nivel municipal dicha función está a cargo de las Tesorerías Municipales.

En ambos casos, la función recaudatoria se caracteriza en mayor o menor medida por:

- Contar con una organización centralizada.
- Insuficiente personal calificado.
- Altos índices de burocratización gubernamental y de influencia sindical.
- Políticas obsoletas o poco eficaces.
- Procesos automatizados no integrales.
- Tardanza en los trámites y servicios.
- Una modernidad poco efectiva en el cobro de impuestos.
- Altos costos de administración.
- Contaminación política y populista tanto en la determinación y ajuste de los impuestos como en la cobranza de los mismos.

Como resultado de lo anterior, en el ámbito municipal se observan bajos niveles de recaudación predial no obstante la riqueza inmobiliaria que tiene el país y no obstante también la importancia que la recaudación predial tiene (al igual que la recaudación de los derechos por el servicio de agua potable) en la distribución de las partici-

paciones federales a estados y municipios, derivadas del Fondo General de Participaciones (FGP) y del Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Una alternativa a los sistemas tradicionales de recaudación tributaria, que puede favorecer ampliamente la obtención de mejores resultados recaudatorios, consiste en crear y poner en funcionamiento órganos descentralizados y autónomos de administración tributaria, conocidos comúnmente como Sistemas de Administración Tributaria (SAT's). Estos organismos se caracterizan en la mayoría de los casos por contar con personalidad jurídica propia, y con autonomía operativa, financiera y presupuestal que les permite atender mejor sus responsabilidades.

En nuestro país el organismo más conocido es sin duda el SAT que se encarga de la administración tributaria federal. A nivel local, algunas entidades han hecho esfuerzos por crear y operar un organismo similar al del gobierno federal. En Coahuila de Zaragoza, por ejemplo el organismo creado para el efecto busca sumar los esfuerzos de recaudación del estado con los de sus municipios. También el estado de Guanajuato ha incursionado en esta nueva modalidad de administración de impuestos en nuestro país.

Dada la reciente implementación de dichos organismos en las entidades antes señaladas, resulta aún prematuro evaluar o juzgar los resultados alcanzados a la fecha. Sin embargo, está la experiencia que otros países iberoamericanos como España, Argentina, Chile y Perú han alcanzado en relación con el establecimiento y operación de Sistemas de Administración Tributaria Local.



En dichos países las provincias o estados que cuentan con un órgano autónomo responsable de la administración de impuestos, han registrado resultados recaudatorios superiores a los obtenidos por otras entidades que de esos mismos países siguen operando con sistemas tradicionales de recaudación tributaria.

Tomar una decisión sobre la conveniencia o no de implantar a nivel local un SAT, implica analizar y evaluar al menos los siguientes conceptos y factores:

1. Eficiencia recaudatoria estatal y municipal.
2. Contribuciones estatales y municipales de causación periódica y/o esporádica susceptibles de ser administrados por un organismo descentralizado de administración tributaria.
3. Gasto corriente que implica actualmente la recaudación de impuestos estatales y municipales.
4. Recursos humanos abocados actualmente a las funciones recaudatorias.
5. Diseño conceptual, técnico y operacional del SAT local que se pretenda.
6. Las adecuaciones que habría que realizar al marco jurídico y normativo vigente.
7. Estructura organizacional y recursos humanos del nuevo organismo.
8. Gasto corriente estimado para el nuevo organismo.
9. Factibilidad política.
10. Montos y condiciones de las carteras vencidas.
11. Atribuciones del nuevo organismo así como las facultades y obligaciones de sus autoridades.

4. FACILITAR Y ESTIMULAR EL CUMPLIMIENTO DE PAGO PREDIAL

Con base en esta política de gestión tributaria, es importante definir estrategias y acciones que faciliten, promuevan e incentiven el cumplimiento de las obligaciones de pago del impuesto predial.

Acorde a lo anterior y con el propósito de lograr mejores resultados recaudatorios en ma-

teria de predial, tan importante es el estimular el cumplimiento de pago oportuno de dicho impuesto, como el facilitar el propio cumplimiento de pago. Ambos conceptos son semejantes y complementarios, aunque en el fondo presentan ciertos rasgos que los distinguen a uno del otro.

Actualmente la política fiscal más conocida en apoyo al pago oportuno del impuesto predial es aquella que consiste en otorgar un determinado descuento por el pago anual anticipado (generalmente aquél que se realiza dentro de los dos primeros meses del año), considerando que dicho tributo en la mayo-

ría de los municipios es de causación anual, pero que implica la realización de pagos parciales, sean éstos bimestrales, trimestrales o semestrales según se establezca en la legislación fiscal que rige en cada municipalidad.

Al respecto, se sugiere evaluar la conveniencia de que en lugar de otorgar un solo descuento por pronto pago (descuento que generalmente oscila entre un 5% y un 15%), se instrumente una política de descuento durante todo el año y que ésta aplique gradual y proporcionalmente al pago parcial que corresponda, siempre y cuando éste se realice antes de su fecha de vencimiento. Ejemplo:

Tabla 1
Impuesto predial 2011

Período (bimestral)	Impuesto a pagar	Descuento ppp*		Impuesto c/decto.
		%	\$	
1-6/2011	\$1,200.00	12	144	1,056
2-6/2011	\$1,000.00	8	80	920
3-6/2011	\$ 800.00	6	48	752
4-6/2011	\$ 600.00	4	24	576
5-6/2011	\$ 400.00	3	12	388
6-6/2011	\$ 200.00	2	4	196

En caso de que el contribuyente opte por pagar su impuesto bimestralmente, en forma oportuna, se sugiere un descuento del 2% del monto a pagar en cada período, lo que daría como resultado lo siguiente:

Tabla 2

Período (bimestral)	Impuesto a pagar	Descuento ppp(*)		Impuesto c/decto.
		%	\$	
1/2011	\$200.00	2	4	196
2/2011	\$200.00	2	4	196
3/2011	\$200.00	2	4	196
4/2011	\$200.00	2	4	196
5/2011	\$200.00	2	4	196
6/2011	\$200.00	2	4	196

(*) = Descuento por pronto pago

Fuente: Elaboración propia de cuadros utilizando datos hipotéticos.

Tributación Inmobiliaria y Catastro

Algunos municipios para estimular el pago anual anticipado del impuesto predial han recurrido a la celebración de sorteos o rifas de vehículos u otros bienes entre los contribuyentes cumplidos, sobre todo entre aquéllos que realizan su pago anual anticipado generalmente dentro de los dos primeros meses del año. Dentro de este mismo esquema de estímulos al pago de predial algunas entidades contemplan también el otorgamiento de seguros contra robo o incendio a casas habitación hasta por un determinado monto.

Con base en dicha estrategia o línea de acción que busca estimular el cumplimiento oportuno de pago del impuesto, bien podrían rifarse entre los contribuyentes cumplidos, descuentos o bonificaciones equivalentes a un determinado porcentaje (80%, 50%; 30%) del impuesto predial pagado; procediendo en su caso, a la devolución del importe o cantidad que significó el beneficio recibido.



En este contexto es muy importante facilitar el cumplimiento de pago del impuesto predial con base en una política cuyas líneas de acción se enfoquen a:

- Diversificar y multiplicar (según sea el caso) las áreas y medios receptores de impuestos
 - Recaudadoras.
 - Bancos.
 - Tiendas de multiservicios.
 - Internet.
 - Kioskos.
- No condicionar el pago del impuesto a requisito administrativo alguno
- Emitir recibos "pre-elaborados" o simples copias que establezcan el impuesto a pagar, expidiéndose el comprobante de pago correspondiente cuando se efectúe el pago respectivo.

El emitir recibos pre-elaborados y hacerlos llegar a los contribuyentes, les permite a éstos conocer de manera oportuna el impuesto a su cargo, el lugar donde puede pagarlo y el plazo que tiene para el efecto. Dicha acción denota además una mayor presencia fiscal de la autoridad ante los contribuyentes pues éstos se sentirán plenamente identificados y ubicados (en el caso de que los datos sean correctos) y les hará sentir un mayor el riesgo de ser sancionados en caso de que incumplan con sus obligaciones fiscales.

- Establecer una política de pago en parcialidades mediante la instrumentación de convenios a celebrar con aquellos contribuyentes morosos que manifiesten

y acrediten su imposibilidad de cumplir sus obligaciones de pago de predial dentro de los términos y plazos que las leyes fiscales locales establecen. Con base en esta política se puede avanzar en el abatimiento de las abultadas carteras vencidas que representan los grandes rezagos existentes en el cobro del impuesto predial.

CONCLUSIONES

Elevar la recaudación del impuesto predial en México implica no sólo el diseño e implementación de políticas de gestión catastral consistentes en actualizar los valores catastrales e incorporar al padrón catastral a todos los predios "omisos" que se encuentran al margen de la ley; sino también el diseño e instrumentación de acciones de gestión tributaria y administrativa que tengan por objeto cobrar de manera eficiente y efectiva el impuesto predial correspondiente.

Mientras la autoridad no demuestre ser un buen cobrador de impuestos, ser transparente en su gestión, y ser un buen administrador de los recursos correspondientes, no habrá estímulo alguno que contribuya a elevar sustancialmente la recaudación tributaria de este impuesto.

Es necesario entonces, que las autoridades hacendarias locales ejerzan hasta sus últimas consecuencias las facultades económico-coactivas que la ley les otorga para hacer efectivos los créditos fiscales que no son enterados en tiempo o en forma por los contribuyentes respectivos.

Habrá que explorar nuevos esquemas o modelos de recaudación de ingresos tales como

los SAT's que algunas entidades como Coahuila y Guanajuato han instrumentado recientemente con el propósito de mejorar la recaudación de impuestos locales.

El facilitamiento del pago de impuestos debe ser una tarea constante y obligada de las autoridades fiscales, pues ello contribuirá a una mayor cultura tributaria.

Es necesario diseñar e implementar una estrategia que haga sentir al contribuyente evasor la "enorme" posibilidad que tiene de ser detectado y exigido en sus obligaciones fiscales; dicha estrategia debe basarse en un adecuado sistema de control de obligaciones, complementado con la aplicación de un sistema sancionatorio ejemplar que aplique de manera efectiva y sin distingo alguno a todo contribuyente evasor.

La política de estímulos fiscales y descuentos por pronto pago, suele ser muy atractiva para los contribuyentes; sin embargo, habrá que tener mucho cuidado en no establecer demasiadas exenciones y prerrogativas fiscales que a final de cuentas puedan convertirse en factores de inequidad fiscal y mermen la captación de los ingresos prediales a que tiene derecho a percibir el municipio.

Para impulsar realmente la recaudación del impuesto predial en México no basta con implementar políticas y acciones de gestión tributaria como las que acabamos de reseñar en este artículo, sino que es necesario además, diseñar e implementar otras políticas y acciones relativas a otros ejes de desarrollo relativos a la gestión catastral, al marco jurídico y normativo del catastro y del impuesto predial, y a la profesionalización del personal. (Ver figura 2)

Figura 2
Ejes de desarrollo para impulsar la recaudación predial

1. Políticas de

Administración Tributaria

- Cobro coactivo hasta sus últimas consecuencias a todo contribuyente deudor.
- Potencializar el riesgo por incumplimiento de pago.
- Explorar la creación de órganos descentralizados y autónomos de administración tributaria local.
- Facilitar y estimar el cumplimiento de pago predial

2. Políticas de Gestión Catastral

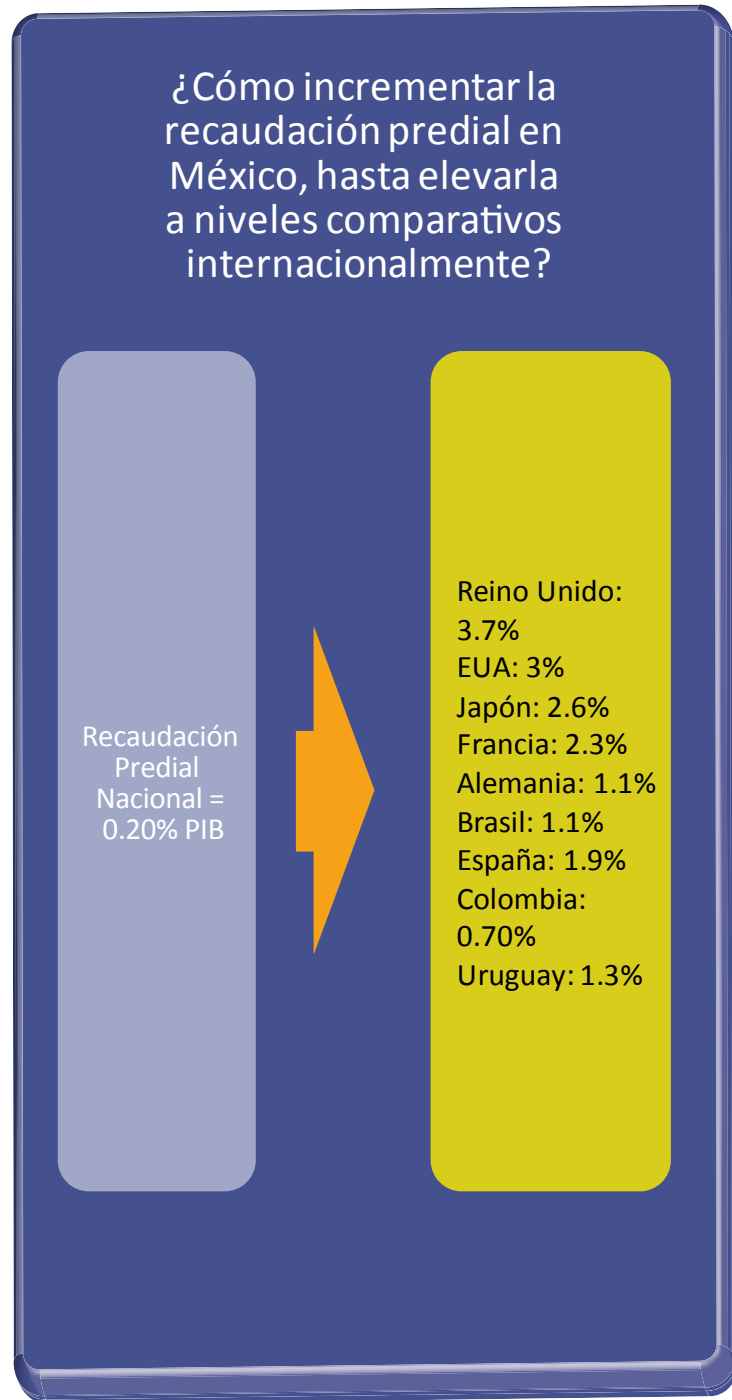
- Hacer efectiva la actualización de valores catastrales a niveles de mercado.
- Actualizar las bases de datos.
 - Elaborar y actualizar cartografía
 - Barrido de campo.
- Modernizar los sistemas y procesos de gestión catastral y crear una interface vinculatoria con el RPP.

3. Jurídico Normativo

- Actualizar a niveles más reales las tasas y tarifas del impuesto.
- Disminuir paulatinamente el exceso de exenciones y prerrogativas fiscales.
- Contar con un cuerpo normativo actualizado y homologado.

4. Profesionalización de los recursos humanos (Ingresos y Catastro)

- Capacitación continua.
- Programa de estímulos al personal
- Certeza laboral.



Fuente: Elaboración propia.