

Acciones Propuestas para Incrementar la Recaudación del Impuesto Predial

Humberto Morones Hernández

Datos curriculares:

El autor es Licenciado en Administración Pública por la Universidad de Guadalajara, con estudios avanzados de Maestría en Política y Gestión Pública realizados en el ITESO; en su paso por el INDETEC, ha formulado diversos estudios en materia catastral y de tributación inmobiliaria; entre otras responsabilidades, ha ocupado el cargo de Director de Catastro en los municipios de Zapopan y Guadalajara del Estado de Jalisco; actualmente se desempeña como Investigador del INDETEC, hmoronesh@indetec.gob.mx

Este nuevo año representa para los gobiernos municipales un gran reto hacendario en el que el fortalecimiento de sus ingresos tributarios propios será sin duda la premisa que caracterice el quehacer administrativo de su administración tributaria. En este orden de ideas se presenta este artículo en el que se comentan brevemente algunas acciones concretas de corte hacendario y catastral cuya implementación contribuiría a mejorar sustancialmente los índices de recaudación predial.



Introducción

Como es del conocimiento de todos, antecede al presente ejercicio fiscal un año que fue sumamente difícil para la economía mexicana, derivado ello de factores externos e internos tales como: crisis financiera mundial, problemas de salud (epidemias de influenza y dengue), baja en la producción de petróleo y en sus precios, baja de remesas de nuestros connacionales, pérdida de empleos, baja en el consumo, disminución de la recaudación federal, recesión económica de los EUA así como de otros importantes países del orbe, baja en las divisas provenientes del turismo, devaluación del peso frente al dólar, entre otros.

Con este antecedente inmediato y del cual aún no se sale, el escenario no podría ser más difícil para los municipios, ya que éstos dependen en gran medida de los ingresos derivados de los sistemas participaciones y aportaciones federales que establece la Ley de Coordinación Fiscal, y que en este año los recursos correspondientes seguramente se verán reducidos por los factores ya señalados.

Ante este panorama y ante la obligación ineludible que tienen los municipios de proporcionar con calidad y eficiencia los servicios públicos de su competencia, los municipios tienen también el compromiso ineludible de manejar responsablemente sus finanzas públicas, en donde:

- El presupuesto de egresos se oriente y aplique eficiente y eficazmente en los servicios y temas que mayor demanda su población,
- La recaudación de sus ingresos tributarios, en especial de su impuesto predial, se realice en forma escrupulosa e íntegra, salvaguardando los principios equidad y proporcionalidad que establece nuestra Constitución General,
- Los recursos patrimoniales sean debidamente aprovechados y administrados y dejen de ser un capital subutilizable y con altos costos de conservación y mantenimiento.
- El ejercicio de su presupuesto en concordancia con el del estado y con el que

“Elevar los índices de recaudación predial no sólo depende del aumento a las tarifas impositivas; es importante también actualizar y modernizar los procesos recaudatorios y llevar hasta sus últimas consecuencias”

para el efecto destine el propio gobierno federal, se convierta en un verdadero instrumento de política que promueva y detone el desarrollo económico y social del municipio en general.

Congruente con lo anterior, el presente artículo tiene como propósito esencial comentar algunas acciones concretas de administración tributaria y de catastro, cuya aplicación efectiva bien podría contribuir a mejorar sustancialmente la recaudación del impuesto predial sin que los gobiernos municipales se vean en la necesidad apremiante de aumentar las tasas fiscales de dicho tributo, pues ello hoy en día podría ser incluso resultar contraproducente.

1. Las funciones de administración tributaria

El primer aspecto que debe atender un gobierno municipal en aras de fortalecer su hacienda pública y muy particularmente su recaudación predial, es el de desarrollar cabal y eficientemente las funciones esenciales de la administración tributaria, mismas que se identifican con:

- Registro de contribuyentes
- Recaudación

- Cobranza, y
- Fiscalización/verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales

Registro de contribuyentes

En tratándose del impuesto predial, es conocido de todos que las funciones y actividades relativas al registro de contribuyentes mismas que culminan con la integración y actualización del padrón fiscal correspondiente, se desarrollan fundamentalmente por las áreas catastrales, por lo que es importante definir una clara coordinación y colaboración participativa entre dichas entidades y las oficinas de recaudación adscritas a la tesorería municipal.

Recaudación

Hoy por hoy esta función de administración tributaria sigue siendo la más importante para el cumplimiento de las metas recaudatorias que se fije una administración municipal de acuerdo con su base tributaria. Esta función no sólo se circunscribe a recepcionar los impuestos que competen al municipio poniendo a disposición de los contribuyentes las suficientes áreas receptoras para el efecto; de hecho, la recaudación implica además el desarrollo

de tareas relativas al cálculo de impuestos, a la notificación de adeudos, a la difusión de obligaciones y derechos de los contribuyentes, al facilitamiento del pago de los impuestos, al control del cumplimiento de obligaciones fiscales, a orientar a los contribuyentes y atender sus inconformidades, a resolver los recursos interpuestos, entre otras actividades.

Cobranza

La función cobranza en términos persuasivos y de apremio, garantiza en teoría el no rezago en el pago de impuestos, o por lo menos el no tener abultadas carteras de créditos fiscales vencidos cuyo equivalente representa hoy en día para algunas entidades, más del cien por ciento del importe que representa la facturación del predial en el presente ejercicio fiscal. Contar con personal calificado para el desarrollo de dicha función, es sin duda de suma importancia para un municipio, como lo es también el llegar hasta sus últimas consecuencias con la aplicación de los medios coactivos de cobro que el municipio puede y debe materializar con base en sus atribuciones fiscales.

Fiscalización/verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales

Esta función esencial de la administración tributaria es poco ejercida en el ámbito municipal, por ello manejamos como alternativa un concepto equivalente “verificación del cumplimiento tributario” el cual es más llano y concreto para el caso que nos ocupa; de cualquier modo, vale señalar, que la fiscalización como tal o bien la verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales, al igual que el ejercicio de la cobranza hasta sus últimas consecuencias, realmente poco aplica en los municipios. En esta materia, las funciones correspondientes están íntimamente ligadas a las funciones de verificación y actualización de datos registrales que sobre los predios deben realizar los catastros.

2. El Catastro en apoyo a la recaudación del Impuesto Predial

Si bien es cierto que los catastros constituyen en sí sistemas de información territorial con fines multipropósito, también cierto es que los catastros constituyen la herramienta de apoyo fundamental para la determinación y cobro de los tributos inmobiliarios que tienen como base el valor de la propiedad inmueble, tal es el caso del impuesto predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles, entre otros.

Bajo esta premisa, uno de los principales propósitos de todo catastro es el contar con un inventario completo, cierto y actualizado de la propiedad inmueble ubicada en el ámbito territorial de su competencia, inventario que debe permitir el conocimiento exacto de al menos los siguientes elementos:

- La ubicación precisa de cada predio,
- El nombre del propietario o titular de la cuenta
- Las características físicas, dimensionales y valorativas del suelo y de las construcciones adheridas al mismo,
- El uso o destino de la propiedad,
- Las restricciones físicas, legales, y de uso de los inmuebles, y
- Las características físicas y urbanísticas del territorio en general.

Para lograr lo anterior, se tienen que desarrollar con eficiencia y eficacia algunas funciones básicas de todo catastro, como: levantamientos catastrales, elaboración de cartografía, valuación, registro y cambio de propietarios, e integración y actualización del padrón en general.

Levantamientos catastrales

Esta actividad consiste en la ejecución de trabajos que tienen como objetivo determinar la ubicación de los predios, la medición de sus superficies y la identificación de sus características tanto del



terreno como de las construcciones adheridas al mismo. Básicamente existen dos tipos de levantamientos: directos e indirectos; los primeros consisten en la medición directa de cada uno de los predios o lotes por medio de equipos e instrumentos topográficos; en cambio los levantamientos indirectos que emplean fotografías para la determinación de las mediciones de los predios, hoy día se realizan mediante sensores remotos vía satelital o bien, mediante el empleo de la fotografía terrestre (fotogrametría) o aérea (aerofotogrametría), siendo esta última la que mayormente se utiliza.

Elaboración de cartografía

Se entiende por cartografía el producto resultante de dibujar en materia estable (planos, mapas, etc.) representaciones lineales de las características físicas de los predios. De hecho el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) define a la cartografía como la “Representación en cartas de la información geográfica”; así también como “La disciplina

que estudia las técnicas para la elaboración de mapas”¹

Así pues, la elaboración e integración de la cartografía catastral tiene como base los datos obtenidos a través de los levantamientos catastrales; de esta forma y atendiendo en su caso, a la escala y simbología utilizada, se precisa el tamaño de los predios, su forma, su orografía o topografía, la clase de suelo, su hidrología, precipitación, altitud y desonancia (arbolado), así como los tipos de construcción y sus áreas, las vías de comunicación, la existencia de áreas verdes y los servicios públicos con que se cuenta, entre otra información.

Actualmente la mayoría de los catastros locales se caracterizan por no contar con una cartografía digital actualizada y georeferenciada vinculada a sus bases de datos alfanumérica o fiscal que

¹ Conceptos tomados de la Norma Técnica para la producción de cartografía digital urbana por métodos fotogramétricos, emitida por el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco; Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, páginas 33 y 38; 2007.

“Uno de los propósitos esenciales de todo catastro es el de contar con un inventario completo y actualizado de la propiedad inmueble ubicada en el ámbito territorial de su competencia”

pueda tener una aplicación multipropósito mediante el diseño, estructura y funcionamiento de sistemas de información geográfica (SIG) soportados en los propios sistemas de gestión catastral.

Valuación

Determinar el valor catastral de los predios es una de las funciones más importantes del catastro, sobre todo porque el valor de la propiedad representa además la base fiscal del impuesto predial, hoy por hoy, el principal tributo de competencia municipal.

La valuación catastral normalmente sigue dos tipos de procesos, uno que es general o masivo que permite la actualización anual del valor de la propiedad inmueble con base en la aplicación de Tablas de Valores Unitarios para terreno y construcciones, y otro que permite determinar y actualizar individualmente el valor de una propiedad en cualquier época del año, derivado de circunstancias (cambios de propietario, construcciones, remodelaciones, rectificaciones de superficie, modificación del entorno, etc.) que las leyes de catastro prevén como condicionales para ajustar el valor del o de los inmuebles de que se trate.

Registro y cambio de propietarios

Esta función del catastro deriva de la necesidad de identificar al propietario o poseedor de cada inmueble o de la persona jurídica que ostenta el dominio parcial o tal de los mismos para efectos legales y fiscales.

Todo propietario, poseedor o detentador de un inmueble o de un derecho real sobre el mismo, conforme a ley está obligado a manifestar ante catastro la propiedad correspondiente; consecuentemente también, debe manifestarse en catastro todo acto traslativo que implique un cambio de propietario; en este sentido y para mantener el padrón actualizado, cobran especial relevancia los procesos presenciales y a distancia que en su caso tengan establecidos para esos efectos las instituciones catastrales, de igual manera son importantes los mecanismos de coordinación y colaboración que observen dichas entidades registrales con las Notarías Públicas y con los Juzgados.

Integración y actualización del padrón en general

Una más de las funciones esenciales de todo catastro es sin duda la relativa a la integración

y actualización del padrón en general, lo cual no sólo comprende la aplicación y desarrollo de los procesos cartográficos, valorativos y de registro y cambio de propietario, sino también, todo trámite y actividad que tenga por objeto registrar, rectificar o actualizar las dimensiones de un predio, sus características constructivas y de entorno urbanístico, los valores unitarios y la tasa fiscal que le aplican, el uso o destino que tiene, el nombre del propietario, su domicilio para escuchar y recibir notificaciones, etc.

Para estos efectos, es importante que el sistema de gestión catastral contemple mecanismos eficaces que garanticen una mayor actualidad de los datos del padrón; así entonces, es vital la coordinación y colaboración entre el catastro y otras dependencias del municipio tales como la Dirección de Obras Públicas, la Oficialía Mayor de Padrón y Licencias, y la Oficina del Registro Civil, entre otras.

3. Acciones propuestas

Con base en lo contextualizado en los apartados anteriores, y con la intención de atender a cabalidad el propósito de este artículo, a continuación me permito comentar brevemente algunas acciones concretas que se proponen con la intención de alcanzar mejores niveles de recaudación predial; dichas acciones se identifican con las siguientes actividades: cobro a morosos; registro de embargo y/o abstención de movimientos de la propiedad inmueble; incorporación de predios omisos y construcciones “ocultas”; y revisión y actualización de los valores catastrales.

Cobro a morosos

La recaudación predial que se observa a nivel nacional es de aproximadamente 25,000 millones de pesos, cifra que representa en términos generales el 0.24% del PIB; sin embargo, la cantidad que representa el importe

de la facturación anual de dicho impuesto, llega a alcanzar hasta un cien por ciento más del impuesto recaudado correspondiente a un determinado ejercicio fiscal; lo que significa que año con año se arrastra un adeudo fiscal sumamente considerable, del cual en la mayoría de las entidades sólo se recupera en cada año subsiguiente entre el 5 y el 10 % del acumulado existente en la cartera vencida.

Ante esta realidad y ante un 2010 que seguramente seguirá impactando a la baja “en términos reales” los recursos de participaciones a que tienen derecho tanto los gobiernos estatales como municipales, es importante que estos últimos realicen un importante esfuerzo por abatir su cartera vencida, para lo cual se recomienda la ejecución de las siguientes acciones:

- Capacitar al personal abocado a las funciones de cobranza coactiva (ejecutores fiscales y personal administrativo vinculado con dichos procesos), y en su caso contratar personal profesional que reúna el perfil necesario para desarrollar eficiente y eficazmente los procesos de cobranza coactiva;
- Reformar y adecuar la normatividad fiscal (leyes de hacienda y de ingresos municipales, código fiscal, etc.) aplicable a la recaudación y cobro de los impuestos, con el fin de que los procesos de cobranza sean más ágiles y más confiables, y que las infracciones y delitos sean mejor tipificados y las sanciones sean más reales y menos simbólicas;
- Identificar, depurar y clasificar la cartera fiscal por tipo de contribuyente o predio, por monto del adeudo, por período adeudado, por créditos en proceso de litigio, entre otros criterios, y con base en dicho conocimiento proceder a definir las prioridades correspondientes.



- Formular e implementar un programa especial de cobro a morosos que considere:
 - o Los criterios de clasificación antes señalados y sus prioridades;
 - o El compromiso e involucramiento no sólo del personal ejecutor y operativo de la Tesorería, sino también del propio Cabildo y de las demás autoridades municipales (Presidente, Tesorero, y Síndico);
 - o La contratación de personal calificado (abogados, estudiantes de derecho, etc.);
 - o El establecimiento de convenios que faciliten el pago en parcialidades de los impuestos omitidos;
 - o Su amplia difusión hacia los contribuyentes “morosos”, contribuyentes “cumplidos” y ciudadanía en general;
 - o La formulación de “Cartas-invitación a pagar, previo al desarrollo de las acciones coactivas de cobro;
 - o Un adecuado control y seguimiento de los trabajos diligenciados;
 - o Un seguimiento puntual de metas y objetivos.

Registro de embargo y/o abstención de movimientos de la propiedad inmueble

Consideraciones de tipo “político-social”, deficiencias en el marco normativo que fundamenta y regula a las actividades de recaudación y cobranza, así como deficiencias en los procesos de cobranza realizados, propician que en la práctica la función cobranza casi nunca llegue hasta sus últimas consecuencias, esto es, hasta el embargo de bienes, su remate y resarcimiento de los créditos fiscales omitidos.

En una administración tributaria verdaderamente efectiva, dichos factores deben ser replanteados y asumidos con la perspectiva de lograr una mayor equidad y justicia fiscal, en donde realmente todos contribuyentes paguen proporcional y equitativamente el impuesto predial que les corresponda de acuerdo al valor real de su propiedad, y así dejar de lado la costumbre “cómoda” del gobierno que consiste en recaudar el predial sólo de un sector relativamente reducido de contribuyentes cumplidos y cautivos que representan no más del 60% del universo de predios existentes.

“Algunas acciones concretas para incrementar la recaudación predial son:

- Aplicar un programa especial de cobro a morosos*
- Inscribir en catastro embargos administrativos de bienes inmuebles*
- Actualizar valores catastrales y*
- Desarrollar un programa de actualización del padrón orientada a la inscripción de predios omisos y construcciones “ocultas” o no manifestadas”*

Una acción específica de carácter persuasivo en apoyo a la recaudación predial, consistiría simple y llanamente en proceder a registrar en los padrones catastrales, el “embargo administrativo de los bienes inmuebles” que de acuerdo a los procesos de cobranza deban encontrarse en esa situación; esto implica de antemano examinar y en su caso adecuar la normatividad correspondiente a fin de que dichas instituciones registrales puedan legalmente proceder de esa manera, ya que como se sabe, en la actualidad conforme a la ley de la materia, es en las instituciones del Registro Público de la Propiedad donde deben inscribirse dichos actos, representando ello un costo para los municipios.

En razón de lo anterior, creemos que es factible, práctico y hasta benéfico, el que las autoridades catastrales cuenten con facultades para “registrar embargos de inmuebles” circunscritos en su ámbito de competencia, con motivo de adeudos de predial. Obviamente dichas anotaciones se haría previa instrucción de las autoridades fiscales competentes.

Una alternativa y/o complemento a lo anterior, sería el que por ese mismo motivo (adeudos de

predial) y previa instrucción de las autoridades fiscales competentes, las autoridades catastrales puedan ordenar para la cuenta predial que corresponda, la anotación registral comúnmente conocida como “abstención de movimientos catastrales” a fin de que el contribuyente respectivo esté impedido (hasta no regularizar su situación fiscal) para realizar trámites que impliquen un servicio por parte del catastro, sin que esto signifique un impedimento para que la autoridad catastral pueda actualizar en su caso, las características valorativas, físicas y dimensionales propias de los bienes inmuebles en cuestión.

Dicha “abstención de movimientos catastrales” habría que hacerla del conocimiento (vía automatizada preferentemente) de las áreas de padrón y licencias, y de obras públicas municipales, a fin de que estas dependencias también se abstengan de proporcionar cualquier licencia o permiso de uso o construcción, relacionada con los predios en esa situación.

Al igual que para la propuesta de registro de embargo administrativo por parte de las instituciones catastrales, esta alternativa o medida complementaria a la propuesta inicial

de registrar catastralmente el “embargo administrativo de bienes inmuebles” implicaría revisar y modificar los ordenamientos legales que regulan lo conducente.

Incorporación de “predios omisos y construcciones ocultas”

Una acción catastral específica que se propone en apoyo a la recaudación predial, consiste en llevar a cabo un programa de trabajo cuyo propósito esencial sea la incorporación de “predios omisos y construcciones ocultas”.

La desactualización de los padrones catastrales es sin duda una de las principales dificultades por las que atraviesan las dependencias responsables de la operación del catastro, lo cual tiene una implicación fiscal importante en lo que respecta al impuesto predial.

Varias son las causas o motivos que generan dicho problema: sistemas y procesos de gestión deficientes; falta de personal, de tecnología, de cartografía actualizada, de liderazgo y conocimiento de las autoridades catastrales, etc. En razón de ello se propone llevar a cabo un programa especial orientado hacia la actualización del padrón catastral con base en la incorporación de predios omisos y construcciones ocultas o no manifestadas ante catastro. Los criterios, lineamientos y características que se sugiere deban permear en dicho programa, dependerá de si se cuenta o no con cartografía digital actualizada.

Para el caso de que se cuente con cartografía digital actualizada, habría que desarrollar un programa técnico que permita contrastar los predios que registra dicha cartografía con los predios que para efectos fiscales registra la base de datos registral o alfanumérica del catastro, a fin de generar los siguientes resultados:

- Cantidad de predios identificados en cartografía pero no registrados fiscalmente,

- Cantidad de predios en cartografía que presentan diferencias en superficies suelo y/o construcción respecto de lo que establecen los avalúos técnicos y la base de datos registral para efectos fiscales,
- Comparativo que muestre por un lado, la cantidad total en metros cuadrados que representa la superficie total de suelo y/o construcción (por colonia o zona) que registra la base de datos registral para efectos fiscales, y por el otro, la superficie de terreno y/o construcción que en metros cuadrados observa la nueva cartografía de que se dispone,
- La información resultante permitirá identificar y jerarquizar las cuentas prediales que observan diferencias en sus registros y que consecuentemente no están enterando cabalmente el impuesto predial que corresponde, no obstante lo anterior, y previo a la generación y notificación de nuevos avalúos, es importante emprender una labor de campo para constatar físicamente las diferencias detectadas en gabinete así como para identificar de manera precisa los tipos y calidades de construcción no registradas fiscalmente; una vez corroborado lo anterior, se deberá proceder a determinar los nuevos valores catastrales de los inmuebles en esa situación, debiendo también coordinar las acciones de notificación y sanción correspondiente con las áreas de ingresos a fin de que estas últimas hagan efectivo el pago de las diferencias resultantes del impuesto que se viene pagando incorrectamente.

En el caso de que no se disponga de cartografía digital actualizada, se sugiere realizar un barrido en campo para detectar “predios omisos y construcciones ocultas” llevando a cabo las actividades correspondientes principalmente en áreas periféricas o de expansión urbana así como en las zonas y áreas ejidales que están siendo

transformadas y edificadas por los particulares, siguiendo o no los procesos de regularización de la tenencia de la tierra que aplican en la entidad.

Revisión y actualización de los valores catastrales

Impactar sustancialmente la recaudación predial sin necesidad de introducir nuevos esquemas tarifarios, se puede lograr con el sólo hecho de aplicar adecuadamente valores catastrales equiparables a los de mercado tal y como lo establece el Artículo Quinto Transitorio de las Reformas Constitucionales de 1999; debiendo regir la actualización de los valores en esos términos, a partir del año 2002 según se desprende del propio dispositivo constitucional.

No obstante lo estipulado constitucionalmente, en la mayoría de las entidades federativas se observa un importante rezago en los valores catastrales respecto de los valores de mercado, siendo varias las causas o factores que motivan dicha situación, aunque la más importante es a nuestro juicio, de corte político, es decir, no existe una clara voluntad ni tampoco una decisión firme de parte de las autoridades ejecutivas y legislativas de las entidades, por aprobar y aplicar tablas de valores unitarios de suelo y construcciones lo más apegado posible a los valores que rigen en el mercado, lo cual que aunado a la desactualización misma de los padrones catastrales, impacta negativamente en el rendimiento recaudatorio del impuesto predial y en la equidad de este impuesto.

Esta desatención constitucional motivada por una visión política de algunas autoridades ejecutivas y legislativas que intentan frenar la aplicación de valores catastrales ajustados a la realidad del mercado inmobiliario, tiene como propósito no afrontar riesgos y críticas de la población por el impacto fiscal que les pudiera representar y así seguir “dizque” contando



con el apoyo ciudadano en el ejercicio de su responsabilidad pública y con lo cual se busca contribuir a que el partido en el poder (del que se supone que emanan dichas autoridades) siga siendo el de las preferencias de la población que les dio el voto de confianza para que los gobernara.

Adoptar una política realista de valores catastrales se vuelve cada vez más complejo en la medida que no cambie esa mentalidad “social” de algunas autoridades, pues hay evidencia incluso de gobiernos municipales que inmersos en procesos de renovación constitucional adoptan políticas públicas que conllevan a una actualización permanente de los valores catastrales, y la ciudadanía les sigue favoreciendo con el voto.

Se sugiere entonces, actualizar a la brevedad posible los valores catastrales de manera sistemática y consistente hasta equipararlos a los de mercado y así seguir manteniéndolos; esta actualización de valores representa a nivel nacional la posibilidad de incrementar la recaudación predial hasta en un cien por ciento más.