

Procesos de los Sistemas de Fiscalización y Recaudación en los Gobiernos Locales

*Pedro Gutiérrez
Federico Alvarez Arana*

La entrada en vigor de los tratados en materia comercial que México ha venido firmando con diversos países de América, representa sin duda, un marco de referencia al cual se deben ir ajustando nuestras instituciones, tanto jurídicas como administrativas, a efecto de no constituir por sí mismas un obstáculo para el adecuado desarrollo de las actividades que emanan de dichos acuerdos.

Lo anterior, no excluye a la administración tributaria, como órgano que tiene a su cargo la aplicación de las disposiciones fiscales y la atención de las relaciones tributarias de los contribuyentes con el estado; ámbito en el cual es necesario prever y desarrollar esquemas de operación basados en la simplificación y descentralización administrativas, como alternativa para facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En este contexto, es fundamental que las autoridades fiscales de los gobiernos federal y locales lleven a cabo acciones que les permita

eficientar el manejo de las contribuciones bajo su administración. Lo que implica el mejoramiento y modernización de los procesos recaudatorios y de asistencia al contribuyente.

Adicionalmente, es oportuno fortalecer la participación de los estados y municipios en la administración de los ingresos federales, en un ambiente de estrecha coordinación que evite actitudes burocráticas, duplicidad de esfuerzos, consumo innecesario de recursos y más bien por el contrario, permita acrecentar la infraestructura y la capacidad de la administración tributaria del país, en concordancia con los nuevos requerimientos que representa la internacionalización de nuestra economía.

Lo anterior estaría orientado a satisfacer los siguientes objetivos específicos:

a) Maximizar la recaudación de las contribuciones locales hacia los niveles potencialmente previstos por las leyes fiscales.

b) Estimular el desarrollo administrativo de los órganos estatales y municipales en franco camino a la modernización y automatización de los procesos, en congruencia con las exigencias actuales.

c) Acercar la administración a los contribuyentes.

d) Trasladar mayores recursos a los estados y municipios, vía incentivos económicos que premien el esfuerzo administrativo en el ejercicio de las facultades delegadas.

e) Lograr la equidad del sistema tributario.

f) Descongestionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las tradicionales y pesadas cargas que implica el control de las obligaciones, la atención de los contribuyentes, la determinación y recuperación de los créditos y en general las acciones que se derivan de coordinar el sistema fiscal del país.

Esto último es posible al amparo de la experiencia adquirida a lo largo de más de dos décadas de colaboración administrativa, en las que ha quedado probada la eficiencia de los estados y municipios en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la federación, así como del actual Convenio de Colaboración Administrativa que involucra los tres niveles de gobierno, el cual constituye de entrada, una base de referencia para la materialización de los acuerdos correspondientes.

Apoya la factibilidad de estas medidas, el reducido espacio administrable que les ha quedado a los gobiernos locales, como consecuencia del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que está representado por un pequeño número de gravámenes de carácter propio, la capacidad instalada con que cuentan y que en muchos casos es casi similar a la que se disponía cuando se administraba el impuesto al valor agregado de manera integral, misma que es susceptible de aprovecharse para el desarrollo de

funciones adicionales a las que actualmente se realizan en colaboración con la secretaría, además de disponer de recursos humanos con aptitud, conocimientos y experiencia en la materia fiscal.

En congruencia con los propósitos de este foro, este trabajo presenta un panorama general de la situación que guarda la administración de las haciendas estatales y municipales, y se proponen algunas medidas para su fortalecimiento.

1. SITUACION ACTUAL

1.1 Administraciones Estatales

Constituyen la esfera de actuación de las autoridades fiscales estatales, los tributos que establecen los Congresos Locales, en uso de su potestad impositiva, destacando de ellos los impuestos a las nóminas y sobre honorarios no gravados por el impuesto al valor agregado, los derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y en algunos casos con los ayuntamientos; por lo que se refiere al impuesto predial.

Ha sido peculiar en un importante número de entidades, que la mayor parte de sus esfuerzos, se orienten al cumplimiento de los compromisos de colaboración asumidos con la SHCP, en algunos casos en demérito de la administración de los ingresos propios. Circunstancia que se puede considerar razonable si se toma en cuenta que una gran parte de sus ingresos se derivan de este evento.

Sin embargo, consideramos que este aspecto, no debe de ninguna manera ser obstáculo para que dichos ingresos propios sean percibidos en las magnitudes previstas en las disposiciones respectivas.

Lo mencionado conlleva a la necesidad de buscar un equilibrio en la distribución de los recursos humanos, materiales y tecnológicos

destinado al manejo de los distintos ingresos, en atención a su importancia relativa.

Por lo que se refiere a la colaboración administrativa, los estados participan con la federación en la fiscalización del impuesto al valor agregado (IVA), verificación de obligaciones al Registro Federal de Contribuyentes, control de cumplimiento en la presentación de declaraciones, administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, etc. De ellos especial atención merece la fiscalización coordinada del IVA en donde el esquema vigente tiene como premisa básica de su operación, la actuación conjunta y coordinada, lo que representa, que las autoridades fiscales de ambos niveles, concurren en diversas fases del proceso como son programación, revisión y liquidación; todo ello en procuración de una mayor efectividad. Circunstancias que en general conllevan, entre otras consecuencias, duplicidad de esfuerzos, consumo de mayores recursos y en algunas casos, la dilación de los procedimientos de revisión. Esto último, en virtud a la dificultad que suele darse para que los funcionarios de ambos niveles se reúnan a tomar los acuerdos pertinentes y, en algunos casos, a la discrepancia en las apreciaciones o criterios aplicables.

A lo anterior podemos asociar los casos en que de manera separada, y para impuestos distintos, ambas autoridades llegan a ejercer presencia sobre los mismos contribuyentes causando una imagen de terrorismo fiscal, que dadas las circunstancias actuales resulta negativa para el desarrollo del país.

Todos ellos, son factores que influyen de manera directa en la eficiencia general del proceso fiscalizador y deben de tomarse en consideración si se desea estar acorde con la situación que se vive.

1.2 Administraciones Municipales

Prevalece en este nivel de gobierno un esquema

de tributación, en el cual, con excepción de entidades como Jalisco y Nuevo León, las demás mantienen tan sólo contribuciones que se causan de manera eventual, generalmente con el carácter de derechos; en tales condiciones solo despliegan actividades de recaudación, puesto que estas figuras no demandan de acciones de control y seguimiento de obligaciones, quedándoles ciertamente el desarrollo de acciones de inspección y vigilancia.

Un caso distinto está representado por el impuesto predial, que sí requiere del despliegue de todas las funciones que integran el proceso de la administración tributaria pero que en virtud de circunstancias especiales, (carencia de recursos, inexperiencia, voluntad política; etc.) por lo general su administración está a cargo de los gobiernos estatales, en ocasiones con alguna participación municipal.

Otro espacio de su administración lo ocupa la materia coordinada, consistente en la recaudación y cobranza de las multas federales impuestas por autoridades no fiscales y tratándose de los municipios que cuentan con litoral, la administración de los derechos que derivan del uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

Por lo que se refiere a las multas federales no fiscales, existe una impresión generalizada de que los municipios no efectúan la cobranza hasta sus últimas consecuencias, sin embargo es de reconocerse por otro lado, en muchos casos, la baja recaudación está influida por un inadecuado apoyo de parte de los órganos impositores, lo que se manifiesta a través de lo siguiente:

– Existencia de dependencias impositoras que omiten el envío de los documentos determinantes de créditos a los municipios.

– Irregularidades en los períodos de envío.

– Envío de documentos de gestión con datos de identificación inexactos.

A lo anterior, se añade el hecho de que estos créditos se envían sin previa notificación al infractor y todavía en etapa de ser recurridos, lo que representa, que en muchos casos, las acciones de las autoridades municipales se vean interrumpidas por la interposición de recursos o gestiones por parte de los infractores ante las autoridades impositoras y que a la postre repercuten sustancialmente en el monto original del crédito en perjuicio de los intereses de los municipios.

Tratándose de los derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre, contribuciones que resultan atractivas por el potencial recaudatorio que representan, es de hacerse notar que al igual que en el caso anterior los municipios han desplegado importantes esfuerzos administrativos tendientes a un manejo eficiente de tales recursos; sin embargo, estos se ven menoscabados por el insuficiente apoyo que reciben en materia de :

–Determinación de la Zona Federal Marítimo Terrestre.

– Formulación de avalúos de inmuebles concesionados.

– Elaboración y entrega de padrones de ocupantes de la zona.

En atención a lo anteriormente expuesto, nos permitimos plantear las siguientes:

2. PROPUESTAS

2.1 Administraciones Estatales

a) Contribuciones Locales

– Analizar la potencialidad recaudatoria que representan las contribuciones propias, procurando canalizar los esfuerzos que la administración de estos rubros requieran, sin desatender los compromisos que la colaboración

administrativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público representa.

– Establecer mecanismos que permitan incorporar a todos los contribuyentes de los impuestos sobre nóminas y honorarios, en coordinación con dependencias o agrupaciones, que tengan alguna vinculación con este tipo de contribuyentes.

– Procurar la integración de valores catastrales en base a procedimientos técnicos que permitan reflejar el valor real de cada predio.

2.2 Fiscalización Coordinada

– Que se otorguen facultades a las entidades federativas para revisar, además del impuesto al valor agregado, otras contribuciones que por sus características guardan vinculación administrativa con dicho impuesto. (Impuestos sobre la Renta, al Activo y sobre Producción y Servicios).

– Que los esquemas de actuación coordinada Federación-Estados, se circunscriban a aspectos de planeación, control y evaluación, como una forma de que la secretaría lleve el seguimiento a nivel nacional de la actividad fiscalizadora, quedando a los estados el ejercicio operativo de la función, lo que incluiría, la recuperación de los créditos que de ella se deriven, sin que sea necesaria la participación de la secretaría.

Dentro de este marco, es de enfatizar la conveniencia de transformar la imagen de las autoridades fiscales, cuya actuación tradicionalmente ha estado orientada a impactar en la conciencia fiscal de los contribuyentes, a través de la coerción; mediante la implementación de métodos de revisión cuya filosofía se sustente en proporcionar servicios que les facilite el conocimiento de sus obligaciones.

Una medida de este tipo, sería revisar contribuyentes al concluir su primer año de operaciones lo que permitiría detectar errores propios de la

falta de experiencia en la materia y auxiliarlos en la integración de sus sistemas contables, haciéndolos acordes con sus obligaciones fiscales; además evitaría que por el transcurso del tiempo la carga fiscal se acumulara en tal forma que su regularización represente cierres de empresas.

Por otra parte, permitiría a las autoridades obtener retroalimentación sobre aquellas disposiciones tributarias cuya aplicación estuviera provocando confusión.

Este tipo de revisión, se buscaría que fuera sistemática en el primer año y posteriormente, graduar las acciones atendiendo a la conducta observada por los contribuyentes.

2.3) Administraciones Municipales

Derechos por la Zona Federal Marítimo Terrestre

- Que tratándose de estos ingresos se concerten los acuerdos correspondientes con las dependencias federales no fiscales involucradas en la administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre, a efecto de que se comprometan a

proporcionar, sistemática y oportunamente, los padrones, créditos y demás documentos e informes que la recaudación de estos conceptos requieran.

Multas Administrativas Federales No Fiscales

- Que tratándose de las multas no fiscales, éstas sean concentradas a los municipios una vez que se consideren firmes; es decir, después de que el organismo impositor notificó la sanción, y atendió en su caso, el recurso que el infractor hubiere interpuesto.

Fortalecer las finanzas municipales ha sido un objetivo permanente del gobierno federal. Lo que queda evidente a través de los Convenios de Colaboración que en el transcurso del tiempo se han venido celebrando, como ocurre en la actualidad mediante los incentivos económicos por la realización de diversas funciones operativas vinculadas con la administración de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales y los derechos por el otorgamiento de la concesión o por el uso o goce de la Zona Federal Marítimo Terrestre, entre otros.