



Primer Foro Regional de la Convención Nacional Hacendaria*

Not. Lorenzo Bailón Cabrera

Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria

Sistema de Administración Tributaria

I.- Introducción

El Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, agradece la Invitación que le fue formulada para participar en este Foro de la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual fue concebida como el espacio plural para el análisis y reflexión del marco Fiscal del País que permita identificar las Políticas Públicas, en donde observando el derecho, las 3 instancias de Gobierno hagan más eficientes su recaudación y su consecuencia: el gasto público, así como que el ciudadano adquiera la convicción sobre el manejo transparente de estos

recursos, lo que permitirá el desarrollo sostenido que merece nuestro país.

II.- Justificación

Así las cosas, en virtud de que el Notario Público constituye la profesión liberal más directa, constante e íntimamente vinculada al derecho tributario habida cuenta que acorde a la normatividad, llega a sustituir en algunos casos a la Administración Pública en el cumplimiento de sus funciones específicas de recaudación, dentro del tema 5, relativo a la simplificación de la Administración de Hacienda, subtema: Sistema de Administración Tributaria, me referiré a la necesidad de simplificar la tramitología para el pago de los impuestos generados con motivo de los diversos actos traslativos de dominio de bienes inmuebles.

Al decir del ilustre Notario Carambula, citado por el Notario Español, Florencio Porpeta Clerigo, en su ponencia presentada con el título: *“Las Exigencias Fiscales en relación con los efectos del acto jurídico”*, en el VII Congreso Internacional del Notariado Latino, celebrado en el año de 1965, *“el escribano mexicano está siempre bajo el imperio de un sólo y único sistema represivo”*, tomando en cuenta que en otras latitudes como en España, el Notario limita su responsabilidad a comunicar a la entidad Fiscal el otorgamiento del instrumento

* El pasado 29 de abril del año en curso, tuvo verificativo el Primer Foro Regional de la Convención Nacional Hacendaria en nuestra Ciudad de Guadalajara, Jalisco a las 9:00 horas en la Expo Guadalajara, el evento fue presidido por el Lic. Fernando Elizondo Barragán, en su carácter de enlace presidencial para la Reforma Hacendaria; así mismo se contó con la intervención del Gobernador del Estado, el Lic. Francisco Ramírez Acuña, también participó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretarios de Finanzas de las diferentes Entidades Federativas, funcionarios de los tres niveles de Gobierno, Senadores, Diputados Federales y Locales, miembros de Colegios, representantes de INDETEC y representantes de la sociedad civil. Entre las entidades participantes estuvieron: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit y Querétaro.

Finalmente la clausura del acontecimiento estuvo a cargo del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, quien calificó a este evento como incluyente, democrático y participativo.

para que ella lo cobre en forma directa al contribuyente, en el concepto de que en la práctica el tributo es cubierto por el causante con el apoyo del servicio de gestoría profesional, en tanto que en México al Notario, se le derivan las funciones de calificador, liquidador, fiscalizador o controlador, además de imputarle una responsabilidad no subsidiaria, sino solidaria por el pago del crédito fiscal.

Igualmente al notario se le obliga al cumplimiento de:

- 1.- Exigencias previas al otorgamiento del acto, como avalúos, certificaciones de solvencia fiscal;
- 2.- Exigencias simultáneas al instrumento, relativo a la inserción de cláusulas especiales como declaraciones bajo protesta de decir verdad, sobre el destino del inmueble, además de calcular, liquidar el crédito fiscal.
- 3.- Exigencias posteriores a su firma como el llenado de formatos, pago de impuestos y conservación de comprobantes.

El notario debe esmerarse en su estudio de la norma tributaria, para estar en condiciones de conciliar su doble carácter, por una vertiente, colaborador del fisco y, por otro, asesor jurídico de las partes, además que para la liquidación inexonerablemente debe alcanzar la precisión establecida en la ley, con todas las implicaciones de los conocidos cambios normativos constantes, habida cuenta que si se determina una cantidad menor, por virtud de la responsabilidad solidaria, el fisco fincará el crédito al notario, pero si lo hace en una cantidad superior, el usuario del servicio podrá hacerle las reclamaciones administrativas y civiles.

Nos inquieta de sobremanera que esta labor de cooperación sea acompañada de una larga tramitología, lo que trae como consecuencia que por satis-

facer estas cargas extraordinarias, como el llenado de formatos preimpresos y la exhibición de multitud de documentos, se ponga en riesgo al negocio jurídico propio, ya que distrae al Notario de su función esencial que es la de prestar seguridad jurídica, sobre todo por estas fechas en donde con motivo de la proliferación de documentos falsificados, suplantación de personas y robo de identidad, que pone en riesgo el patrimonio de las personas, debe haber mayores cuidados en la actuación notarial.

III.- Referentes históricos:

Hasta la década de los sesenta del siglo pasado, la actividad notarial cumplía bajo un esquema sencillo, la norma tributaria en efecto, en materia federal, el impuesto que se generaba era el del timbre, aplicable a los contratos civiles, en una tarifa progresiva, que se cubría mediante la adquisición de estampillas fiscales que se adherían a la nota respectiva.

En el ámbito local el impuesto se cubría en las propias recaudadoras de rentas, lo que se hacía tomando en cuenta el mayor valor, resultante del valor fiscal o del declarado por las partes.

Así, bajo este esquema simple, el Notario podía validamente en un plazo de máximo de quince días satisfacer totalmente las exigencias fiscales del contrato.

A partir del día primero de enero de 1962 se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta para el efecto de gravar la utilidad generada con motivo de la enajenación de inmuebles urbanos, señalándose en la exposición de motivos que para no dar efecto retroactivo a la norma, la base del tributo, sería la diferencia del valor del inmueble entre el día en que inició la vigencia de la norma (primero de enero de 1962), el

... en España, el Notario limita su responsabilidad a comunicar a la entidad Fiscal el otorgamiento del instrumento para que ella lo cobre en forma directa al contribuyente.

que se obtendría mediante un avalúo bancario referido a esa fecha, comparándolo contra el valor y fecha de la enajenación.

El día primero de enero de 1973, se adicionó como objeto de gravamen, a la utilidad resultante de la enajenación de predios rústicos, además de incorporar un precepto que se prestó a acres críticas, consistente en incorporar dentro de la base de este impuesto la mayor diferencia advertida entre los valores, de la operación, el fiscal y el del avalúo.

Además se estableció la figura de la exención del pago del impuesto sobre la renta para quienes enajenaren su casa habitación, a condición de que dentro de los dos años siguientes, adquiriesen otro inmueble con el mismo fin, para lo cual sería menester garantizar el impuesto que se causaría, en el caso de no proceder dicha exención.

A partir del día primero de enero de 1980, con motivo del inicio de la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se derogó la Ley del Timbre, además de incorporarse el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

En materia Estatal, durante la década de los sesentas hace su aparición el concepto de la cartografía, con la pretensión de lograr un mayor control sobre las características y dimensiones de los inmuebles que integraban el padrón catastral, además de incorporar el uso de un formato para el pago del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y de un certificado de no adeudo predial.

IV.- Problemática actual, en relación:

IVI.- Impuestos federales:

En este rubro, se han dado significativos avances para la simplificación en el pago de los impuestos, destacando los siguientes:

1.- Suprimir la exigencia del avalúo

bancario, salvo a las tres excepciones diseminadas en la Ley; lo anterior como consecuencia de la campaña iniciada en 1992, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de reflejar valores reales en las escrituras traslativas de dominio, además de la incorporación de diversas figuras delictivas equiparables a la defraudación fiscal.

2.- Hacer accesible la exención del impuesto sobre la renta en la enajenación de casa habitación, desde suprimir la condicionante de la adquisición posterior de otra; reducir el requisito de que la casa habitación haya tenido este carácter durante los dos últimos años, así como la facilidad para acreditar esa condicionante.

Sin embargo, es necesario llevar hasta sus últimas instancias la simplificación, como podrían ser:

I.- Eliminar campos innecesarios en el formato de la declaración ya que en la misma se requiere por la expresión de todo el desarrollo del procedimiento para la liquidación del crédito, sin embargo, curiosamente en el supuesto de que se transmita una finca, que inicialmente fue adquirida exclusivamente como terreno y se enajena como construcción, en donde conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, el procedimiento es más complejo, sólo se requiere el valor y fecha de adquisición, que estimamos podría ser los únicos datos que fuesen necesarios en la totalidad de operaciones.

II.- Reducir los procedimientos para el cumplimiento de la obligación incorporada en el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación a los Notarios en el sentido de informar sobre las operaciones autorizadas en el año inmediato anterior, la cual puede ser cumplida bajo dos aspectos:

a) Utilizando medios electrónicos, que lo ideal, ya que permitirá hacer

posible el gobierno electrónico, recomendado por el Banco Mundial como la mejor manera de erradicar la corrupción.

b) No obstante las bondades del pago electrónico, debemos ser conscientes de la realidad de muchas colectividades en donde no se cuenta con el servicio de Internet, por lo cual habrá de buscarse que se reduzca al máximo la información y simplifique en el actual esquema de pago.

3.- Efectuar la adecuación Legislativa correspondiente para otorgar al Sistema de Administración Tributaria la facultad de validar programas informáticos para el pago de los diversos impuestos, entre ellos, el impuesto sobre la renta por enajenación de inmuebles, que permitiría un mayor control y transparencia en el pago de este tributo.

4.- Congruente con lo anterior, en la página electrónica del Sistema de Administración Tributaria, deberán publicarse todos los criterios sobre ésta materia, lo que permitirá a la población en general el conocimiento completo de la normatividad aplicable.

IV.II.- Impuesto Estatal:

Cabe reflexionar, sobre la trascendencia en la adición del artículo 154-bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta para trasladar a las entidades federativas el 5% de la ganancia obtenida por el enajenante, la que muchas veces se traduce en que el total del impuesto, ser cubierto en el Estado en donde se

ubica el inmueble, advirtiéndose que de conformidad con el criterio publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 2004, en el Estado de Jalisco este impuesto ya se cubre en forma directa al Estado, actualmente en la caja recaudadora, aún cuando hemos sido informados por la Secretaría de Finanzas que se encuentran trabajando en un programa que permitirá su pago por medios remotos.

IV.III.- Municipios:

Igualmente, a partir de la reforma Constitucional del artículo 115, en donde a efecto de conferir una verdadera autonomía financiera se les trasladó a los Municipios el cobro del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, lo que verdaderamente se ha traducido en el fortalecimiento del Federalismo Mexicano, ya que el primer presupuesto para el funcionamiento del Municipio libre, postulado que campeó en el constituyente de 1917, lo constituye la suficiencia de recursos, para que esta que es la manifestación de Gobierno más cercano a la población pueda prestar los servicios públicos en mejores condiciones.

Destacamos la importancia que representa para los municipios la percepción de este tributo, toda vez que según los movimientos de ingresos y egresos de los 2 Ayuntamientos Metropolitanos, durante el año 2003, se obtuvieron los siguientes resultados: *(ver tabla 1)*

En consideración a la autonomía municipal, la mayoría de los 124 actuales municipios que conforman al Estado,

Reducir los procedimientos para el cumplimiento de la obligación incorpora en el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación a los Notarios en el sentido de informar sobre las operaciones autorizadas en el año inmediato al anterior.

Tabla 1

Municipio	Impuestos Totales	Transmisiones Patrimoniales	Porcentaje %
GUADALAJARA	\$377'837,013	\$140,295,384	37.131%
ZAPOPAN	\$531'772,000	\$243'642,000	45.817%

adoptaron su propio formato de pago, al cual le han incorporado invariablemente el emblema municipal, los que coinciden en lo sustancial, difiriendo tan sólo en la colocación de la información, número y color de las copias, además de que deben ser llenados con el auxilio tan sólo de una máquina mecánica o eléctrica de impacto, por tratarse de un formato preimpreso, no permite su llenado utilizando los campos de datos de las computadoras, lo que evidentemente dificulta su llenado, propiciando errores al transcribir la información a proporcionar, ya que puede ser uno o varios los enajenantes, la materia de la operación puede comprender desde la simple enunciación de un lote de terreno a la complejidad de un condominio, haciéndose el comentario por muchos compañeros notarios que en la práctica resulta más laborioso el llenado de los formatos, de los avisos, que de la elaboración de la escritura.

Sobre este particular cabe hacer notar que a la fecha, el Consejo de Notarios del Estado de Jalisco, ha obtenido de los H. Ayuntamientos de Zapopan y Tlajomulco, el acuerdo para que los avisos sean formulados con el apoyo de los sistemas electrónicos, a condición de contar con la información requerida.

Al aviso hay que agregar entre otros documentos un certificado de no adeudo predial, respecto del cual, cabe señalar que según el texto de los mismos, esta certificación, se realiza conforme a la información que aparece en el registro catastral, por lo cual si existiere pendiente de tramitar un revalúo o cambio de propietario, deberá cubrirse el diferencial, como ha ocurrido en diversas ocasiones, de donde se concluye que el aludido certificado no le confirió derecho alguno al adquirente del inmueble, por lo cual, se considera que bastaría la exhibición del

último recibo de pago.

También es necesario acompañar un avalúo practicado por perito autorizado, Corredor o Institución de Crédito, el cual debe ser aprobado por la propia Autoridad Municipal quien para tal fin procede a una revisión.

En los casos en donde el adquirente pretende prevalecerse con la aplicación reducida del impuesto correspondiente, debe obtener un certificado de no propiedad, que es expedido por la misma autoridad ante quien posteriormente se va a presentar el aviso, en donde para su obtención, además de asistir personalmente, deberá acompañar una copia certificada del acta de nacimiento y de matrimonio en su caso, lo que propicia que muchas veces se abandone ésta idea.

No obstante que en la legislación fiscal la obligación del notario se circunscribe al entero de éste impuesto, en la práctica, el aviso es rechazado por situaciones tan disímolas como los naturales errores de transcripción, la discrepancia entre la superficie habida en el título de propiedad inscrito en el Registro Público de la Propiedad, con el aparecido en el padrón catastral, aclarar porcentajes de propiedad por falta del aviso anterior, etc.

Lo anterior independientemente del consabido cobro de recargos y multas, trae como consecuencia que la integridad del acto sujeto al gravamen se afecte, toda vez que subsanar la exigencia de la autoridad fiscal en muchos casos lleva más de los 90 días de la vigencia del aviso preventivo, lo que por sí mismo afecta la seguridad jurídica del instrumento. Cabe hacer mención que la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, consciente de la importancia de este problema ha resuelto que la validez de los contratos no pueden sujetarse al cumplimiento de las cargas fiscales.

V.- Marco Jurídico

Al tenor del artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República, los mexicanos asumimos la obligación de efectuar las aportaciones necesarias para sufragar los gastos de los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal, contribuciones éstas que según la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su procedencia requieren el cumplimiento de tres condicionantes legales: ser proporcional, equitativo y que se destine al pago de los gastos públicos.

Sin embargo, en todo sistema tributario se deben observar los principios sustentados desde la época de Adam Smith, relativos a la economía y comodidad.

Así conforme al primero de ellos, la Entidad Fiscal deberá buscar que el costo de la recaudación se reduzca a su mínima expresión.

En cuanto al segundo postulado, el de la comodidad, la entidad exactora está obligada a que el pago se realice de una manera simple, en donde se procure reducir al mínimo las molestias para tal fin.

Así, por mayoría de razón el impuesto sobre transmisiones patrimoniales de inmuebles que es calculado y enterado fundamentalmente por el sector notarial debe ajustarse a los referidos principios de economía y comodidad; adicionalmente, tal como se expresó con anterioridad, la tramitología amplia vulnera la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, con la consiguiente afectación de la economía.

Según lo ha establecido el INFO-NAVIT, Institución que conforme a sus nuevas formas de operación supone una tramitología ágil para la seguridad de sus créditos y poder lograr la bursa-

tilización de su cartera, ideas éstas que son reclamadas por los demás sectores productivos.

Por lo anteriormente expuesto, arribo a las siguientes:

VI.-Propuestas

Primera: En la recaudación de los impuestos generados con motivo de transmisión de dominio de inmuebles, el notario constituye un elemento esencial, ya que la normatividad, le encarga las funciones de calificar, liquidar, fiscalizar y controlar los créditos fiscales.

Segunda: A efecto de salvaguardar la integridad jurídica del instrumento, debe simplificarse al máximo la tramitología para el pago generado con motivo de la transmisión de inmuebles.

Tercera: Se sugiere incorporar un segundo párrafo a la fracción cuarta del artículo 31 constitucional, el cual quedaría redactado en los siguientes términos:

“La Entidad Fiscal en el pago de los impuestos procurará observar los principios de economía y comodidad”.

