



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS CONTABLES. MENCIÓN: TRIBUTOS
ÁREA DE RENTAS INTERNAS**

**PROPUESTA GERENCIAL PARA MEJORAR
LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO
URBANO EN EL CASCO CENTRAL DEL
MUNICIPIO LIBERTADOR DEL
ESTADO MÉRIDA
PERIODO DE ESTUDIO: 1996-2009**

**Trabajo de Grado para optar al Grado de
Especialista en Ciencias Contables.
Mención: Tributos. Área de rentas internas.**

Autor:

Econ. Armando Rodríguez Zerpa

Tutora:

Dra. Christi Rangel Guerrero

Mérida, Marzo 2010



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
Mérida –Venezuela**

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi carácter de Tutora del Trabajo de Grado, presentado por el Ciudadano: **Armando Rodríguez Zerpa**, C.I. 8.033.412 para optar al Grado de **Especialista en Ciencias Contables Mención Tributos: Área de Rentas Internas**, considero que dicho trabajo cumple con los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte del Consejo Técnico del Postgrado.

En la ciudad de Mérida, a los 10 días del mes de Marzo de 2010.

Dra. Christi Rangel Guerrero

ÍNDICE GENERAL

	pp.
ÍNDICE DE CUADROS	VIII
ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS	IX
ÍNDICE DE GRÁFICOS	X
RESUMEN	XI
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
EL PROBLEMA	3
1. Planteamiento del Problema a Investigar.	3
2. Objetivos de la Investigación:	5
2.1. Objetivo general.	5
2.2. Objetivos específicos.	5
3. Justificación en importancia.	6
4. Alcances y limitaciones.	6
CAPÍTULO II	8
MARCO TEÓRICO	8
1. Antecedentes de la investigación.	8
1.1. Antecedentes del problema a investigar.	8
1.1.1. El impuesto inmobiliario urbano en el municipio Maracaibo.	
1.1.2. Política urbana y finanzas públicas locales. Caso de estudio: Alcaldía de Maracaibo, Venezuela.	8
1.1.3. Tipología de recaudadores y contribuyentes del impuesto inmobiliario urbano en el municipio Guanare, estado Portuguesa.	9
1.1.4. El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles en España.	
1.1.5. Valuaciones fiscales de la tierra en los municipios de la provincia de Buenos Aires: un análisis comparativo.	11 13
1.1.6. Fiscalidad y desarrollo rural en España. Los beneficios fiscales en el mundo rural español.	15

1.1.7.	Descentralización Fiscal: tendencias y tareas pendientes.	
2.	Bases Teóricas	17
2.1.	Federalismo Fiscal: concepciones básicas.	18
2.2.	Mecanismos de financiación en un sistema de gobierno multinivel.	19
2.2.1.	En cuanto a los recursos tributarios.	19
2.2.2.	Modelos de financiación fiscal.	22
2.2.2.1.	Sistemas puros de financiación.	22
2.2.2.1.1.	Financiación basada en subvenciones que provienen del gobierno central.	27
2.2.2.1.2.	Financiación basada en un sistema impositivo único y centralizado con participación en los rendimientos.	27
2.2.2.2.	Financiación basada en sistemas impositivos independientes.	
2.2.2.3.	Sistemas mixtos de financiación.	27
2.2.3.	El recurso del endeudamiento.	
2.2.4.	Las diversas figuras tributarias como mecanismo de financiamiento fiscal.	28
2.2.4.1.	El impuesto inmobiliario urbano como fuente de financiamiento fiscal del nivel local de gobierno.	29
2.2.4.1.1.	La eficacia del impuesto sobre bienes inmuebles.	30
2.2.4.1.1.1.	Incidencia del impuesto sobre bienes inmuebles.	32
2.2.4.1.1.1.1.	Teoría clásica de la incidencia del impuesto sobre bienes inmuebles.	34
2.2.4.1.1.1.2.	Teoría moderna de la incidencia del impuesto sobre bienes inmuebles.	34
2.2.4.1.1.1.3.	El impuesto sobre bienes inmuebles como tasa de utilización.	35
2.2.4.1.1.2.	La equidad del impuesto sobre bienes inmuebles.	37

2.2.4.1.1.3.	La gestión del impuesto sobre bienes inmuebles.	38
2.2.4.1.1.4.	La aceptabilidad del impuesto sobre bienes inmuebles por los contribuyentes.	40
2.2.4.1.1.5.	Suficiencia y flexibilidad del impuesto sobre bienes inmobiliarios.	42
3.	Bases Jurídicas	
3.1.	Evolución y fundamento del impuesto inmobiliario urbano.	43
3.2.	Formas de imposición: evolución.	
3.3.	Principales características del impuesto inmobiliario urbano y su ilustración a través del análisis de la vigente Ordenanza sobre este impuesto en el municipio Libertador del estado Mérida.	44 45 45
3.3.1.	Hecho imponible.	47
3.3.2.	Sujetos pasivos.	
3.3.3.	Base imponible y alícuota.	
3.3.4.	Exenciones y exoneraciones.	48
3.3.5.	Prescripción de la obligación tributaria.	48
3.3.6.	Sanciones.	49
3.4.	Requerimientos legales para la recaudación del impuesto inmobiliario urbano.	51 54
3.4.1.	Inscripción del inmueble en el Registro Municipal de Inmuebles: Catastro Urbano.	55 56
3.4.2.	Registro de la información de contribuyentes del impuesto inmobiliario urbano.	57
3.5.	Fiscalización y control fiscal del Impuesto Inmobiliario Urbano.	
4.	El catastro urbano municipal: importancia para la efectiva recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano.	57
4.1.	El valor de la información catastral.	58
	CAPÍTULO III	58
	MARCO METODOLÓGICO	

1.	Diseño y tipo de Investigación.	59
2.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos, procesamiento y validación de éstos.	60 63
CAPÍTULO IV		63
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS		63
1.	Análisis estadístico de los datos sobre el nivel de recaudación.	64
2.	Análisis estadístico de la información cualitativa aportada por las encuestas realizadas a los contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.	65
3.	Análisis de la información aportada por la entrevista personal realizada al staff de gerentes del SAMAT.	65 65
4.	Análisis comparativo de las Ordenanzas de Impuesto Inmobiliario Urbano y Catastro Municipal.	
4.1.	Análisis comparativo de la Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano vigente (año 2007) respecto a la Ordenanza derogada (año 2001).	71
4.2.	Análisis comparativo de las Ordenanzas de Catastro Municipal vigente (año 2007) respecto a la Ordenanza derogada (año 2000).	81
CAPÍTULO V		86
PROPUESTA GERENCIAL PARA INCREMENTAR EL NIVEL DE RECAUDACIÓN FISCAL DEL IMPUESTO INMOBILIARIO URBANO		
1.	Plan de acción.	86
1.1.	Diagnóstico.	
1.2.	Estrategias a desarrollar.	92
1.2.1.	Estrategias a corto plazo.	93
1.2.2.	Estrategias a mediano plazo.	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		
BIBLIOGRAFÍA		93
ANEXOS		93
Modelo de encuesta aplicada a los contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.		93 95

Modelo de entrevista personal aplicada a los gerentes del área tributaria del SAMAT.	96
Validación del modelo de encuesta aplicada a los contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.	99
Comunicación de la Dirección de Catastro Urbano del municipio Libertador, certificando el número de inmuebles existentes en el área de estudio.	107
Tablas estadísticas.	113
Ordenanza vigente de Impuesto Inmobiliario Urbano.	117
Organigrama del Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT).	118
Ordenanza de creación del Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT).	119
	120
	121
	122
	123
	124
	125

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1

pp.

ÍNDICE DE TABLAS ESTADÍSTICAS

	pp.
Tabla N° 1	
Ingresos Tributarios. Período: 1996 – 2001.	Anexos: 115
Tabla N° 2	
Ingresos Tributarios. Período: 2002 - 2009.	Anexos: 115
Tabla N° 3	
Transferencias Intergubernamentales	

e Ingresos Totales. Período: 1996 - 2001.	Anexos: 115
Tabla N° 4 Transferencias Intergubernamentales e Ingresos Totales. Período: 2002 - 2009.	Anexos: 115
Tabla N° 5 Ingresos Tributarios. Período: 1996 – 2009. Tasas de crecimiento interanual y promedio.	Anexos: 115
Tabla N° 6 Nivel de morosidad del Impuesto Inmobiliario Urbano.	Anexo: 115
Tabla N° 7 Tasa de participación porcentual.	Anexo: 115

ÍNDICE DE GRÁFICOS

	pp.
Gráfico N° 1 Evolución en términos corrientes del Impuesto Inmobiliario Urbano (IIU).	66
Gráfico N° 2 Ingresos por concepto de IIU respecto al Total de Ingresos Tributarios y respecto al Total de Ingresos de la municipalidad.	67
Gráfico N° 3 Ingresos por tipo de impuesto Vs. Ingresos Tributarios Totales.	67
Gráfico N° 4 Ingresos por tipos de impuesto Vs. Ingresos Totales.	68
Gráfico N° 5	

Porcentaje de morosidad del Impuesto Inmobiliario Urbano.	69
Gráfico N° 6	
Morosidad tributaria respecto al nivel total de Ingresos Tributarios y respecto al nivel total de ingresos de la municipalidad.	70
Gráfico N° 7	
Transferencias Intergubernamentales/Ingresos Totales.	70
Gráfico N° 8	
Total Ingresos Tributarios/Transferencias Intergubernamentales.	71
Gráfico N° 9	
Muestra de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.	72
Gráfico N° 10	
Nivel de conocimiento del Impuesto Inmobiliario Urbano.	72
Gráfico N° 11	
Morosidad del Impuesto Inmobiliario Urbano.	73
Gráfico N° 12	
Percepción del incremento reciente de la alícuota del Impuesto Inmobiliario Urbano.	74
Gráfico N° 13	
Razones aducidas para no estar al día con el pago del Impuesto Inmobiliario Urbano.	75
Gráfico N° 14	
Razones que justifican el pago de un monto superior por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano.	76
Gráfico N° 15	
Tiempo empleado por el contribuyente en el pago del Impuesto Inmobiliario Urbano.	77
Gráfico N° 16	
Percepción del procedimiento de pago del Impuesto Inmobiliario Urbano.	78
Gráfico N° 17	
Sugerencias para agilizar el procedimiento de pago del Impuesto Inmobiliario Urbano.	79
Gráfico N° 18	
Forma como debería establecerse la alícuota del Impuesto Inmobiliario Urbano.	80
Gráfico N° 19	
Percepción de la atención prestada por los funcionarios del SAMAT.	81

SAMAT: Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria.

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
ESPECIALIZACIÓN EN CIENCIAS CONTABLES MENCIÓN TRIBUTOS
ÁREA RENTAS INTERNAS**

**PROPUESTA GERENCIAL PARA MEJORAR
LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO
URBANO EN EL CASCO CENTRAL DEL
MUNICIPIO LIBERTADOR DEL
ESTADO MÉRIDA**

Periodo de estudio: 1996-2009

Autor: Armando Rodríguez Zerpa

Tutora: Dra. Christi Rangel Guerrero

Año: Marzo 2010

RESUMEN

A lo largo de esta investigación se realiza un estudio detallado de la realidad teórica, jurídica y técnica de la aplicación del Impuesto Inmobiliario Urbano, como una importante fuente de ingresos propios del gobierno local, en el marco de un sistema federal de gobierno. Como caso concreto de estudio se analizó al casco central (perímetro delimitado por las calles 26 y 36) del municipio Libertador del estado Mérida, durante el período: 1996 – 2009, a objeto de analizar la realidad fiscal de este tributo, en un municipio caracterizado por una considerable actividad comercial y urbanística, que ha venido expandiéndose ampliamente en los últimos diez años. Para el logro de este objetivo se recurre en primer lugar a un análisis estadístico detallado de las cifras sobre el nivel de recaudación tributaria por rubros de la municipalidad. Posteriormente, se pone en marcha una encuesta para pulsar la opinión del contribuyente sobre la situación actual del tributo en estudio y finalmente se realiza una entrevista personal a los funcionarios de la Alcaldía en materia tributaria, a objeto de complementar el análisis global de la realidad fiscal de este Impuesto. El análisis de la información estadística y cualitativa de la que se dispuso, permite destacar que el problema más acuciante que enfrenta actualmente el Impuesto Inmobiliario Urbano, es su bajo nivel de participación fiscal en las finanzas locales, la cual asciende en promedio al 17,37% del total de ingresos tributarios y al 2,27% de los ingresos totales del municipio, con un nivel de morosidad promedio por el orden del 54,78% durante el período: 1996 – 2003, evidenciando desidia política en el gobierno local para fortalecer esta importante fuente de ingresos propios, que en algunos países desarrollados alcanza elevados niveles de participación fiscal que oscilan entre el 55% y el 90% aproximadamente. Con el fin mejorar este desalentador rendimiento fiscal, se diseña y sugiere la puesta en práctica de una propuesta gerencial a corto y mediano plazo, bajo la filosofía de la autosuficiencia financiera.

Palabras clave: Impuesto Inmobiliario Urbano, recaudación tributaria, contribuyente, participación fiscal, descentralización administrativa, gobierno local.

INTRODUCCIÓN

El Impuesto Inmobiliario Urbano, constituye el impuesto directo más antiguo en la historia, dado que se sustenta en el hecho jurídico de que la posesión de la tierra ha sido históricamente fuente primordial de riqueza, y que como objeto de imposición, ofrece una base estable y segura para la realización y cobro del tributo por parte de los gobiernos locales o municipales de un gran número de países.

Este impuesto, catalogado como patrimonial, tiene en Venezuela antecedentes coloniales, pues su origen se remonta al conocido Impuesto sobre Derecho de Frente (Evans, 1998). La realidad que se deja ver en las distintas revisiones teóricas hechas al respecto, es que en la gran mayoría de municipios venezolanos, éste no está debidamente regulado, y en general, su rendimiento está muy por debajo de su potencialidad para generar recursos. Es por ello que el objetivo fundamental de la presente investigación, es el diseño de una propuesta gerencial para mejorar la recaudación fiscal por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano (IIU) en el casco central¹ del municipio Libertador del estado Mérida, durante el periodo: 1996-2009; ya que según las cifras que se manejan al respecto, el nivel de recaudación interanual de este tributo representa menos del tres por ciento (3%) de los ingresos totales de la municipalidad, lo cual constituye un nivel de aportación fiscal muy escaso, máxime si se considera la elevada potencialidad económica en un municipio con plena expansión habitacional y comercial.

Por otra parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en su artículo 4, establece que Venezuela se constituye en un Estado federal descentralizado, lo cual implica que dentro de los principios federalistas, las finanzas locales deben ser cada vez menos dependientes del nivel de ingresos fiscales del gobierno central, generando sus propios recursos en forma eficiente. Tal planteamiento está muy alejado de la realidad en el caso de estudio; pues parece existir una elevada desidia por parte de los gobernantes locales por incentivar la autonomía financiera, fortaleciendo la mentalidad rentista que persiste en la gran mayoría de venezolanos. Vale la pena, desde esta perspectiva, analizar las causas que han motivado y siguen motivando tal situación de descuido, especialmente en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuyo rendimiento financiero se ubica por encima del cincuenta por

¹ Exactamente en el perímetro comprendido entre las calles 26 y 36.

ciento (50%) en otros países del mundo como: España, Australia y Estados Unidos, entre otros. (Albi et al, 2000)

El IIU constituye una de las fuentes financieras propias del municipio venezolano, según lo previsto en el artículo 179 de la Constitución Nacional y en el artículo 173 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005), la cual lo define como aquel “impuesto que recae sobre toda persona que tenga derechos de propiedad, u otros derechos reales, sobre bienes inmuebles urbanos ubicados en la jurisdicción municipal de que se trate o sobre los beneficiarios de concesiones administrativas sobre los mismos ”.

La investigación esta estructurada de la siguiente manera: en el Capítulo I, se aborda el planteamiento del problema a investigar, los objetivos de la investigación y los alcances y limitaciones de ésta; en el Capítulo II, se tratan las bases teóricas y jurídicas que sustentan el problema a investigar; en el Capítulo III, se esboza detalladamente el marco metodológico a seguir en la investigación. En el Capítulo IV se presenta el análisis de los resultados obtenidos del procesamiento de la información trabajada y en el Capítulo V se expone la propuesta gerencial para mejorar la recaudación fiscal por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

1. Planteamiento del problema a investigar.

De acuerdo a la Constitución Nacional de 1999, el Estado venezolano se define como un Estado federal descentralizado en los términos y condiciones establecidas en la Ley (Artículo 4), lo cual constituye el marco jurídico que sustenta el proceso de descentralización fiscal en el país, vigente desde el año 1989, cuando éste se inicia en Venezuela.

Bajo este enfoque federalista se requiere que las finanzas de los gobiernos locales sean cada vez más autosuficientes y menos dependientes de los ingresos petroleros percibidos por el nivel central de gobierno, máxime en los actuales momentos cuando la dependencia de Venezuela de la renta petrolera se hace cada vez más pronunciada, dada la caída en el nivel de actividad económica² y la tendencia a la baja de estos ingresos, luego de un largo período alcista a nivel internacional.

Una de las fuentes más seguras de ingresos propios con que cuentan los municipios venezolanos, es el llamado Impuesto Inmobiliario Urbano, con una elevada eficiencia recaudatoria y gran sencillez en su gestión, dado que es un tributo que grava factores productivos inmóviles, como son los inmuebles urbanos. No obstante tales atributos recaudatorios, este impuesto ha sido muy descuidado en Venezuela a tal punto que los montos recaudados por este concepto son realmente irrisorios, mostrando un total desinterés en la actualización de las Ordenanzas Municipales que lo rigen, así como en el Sistema de Catastro Urbano requerido para determinar el valor de mercado de los distintos inmuebles sobre los cuales recae el tributo, los cuales, en muchos casos datan de cuatro décadas atrás. (Molero, 2007)

Es en este sentido que la presente investigación se propone estudiar el nivel de desempeño del IIU en el municipio Libertador del estado Mérida, a los fines de diseñar una

² A pesar de que no se dispone de información oficial sobre este aspecto, datos particulares de expertos en el área sostienen que en el primer trimestre del año 2010, la caída del Producto Interno Bruto (PIB) fue del 5,8% aunada a una considerable disminución en los volúmenes de exportación petrolera, según el Diario El Universal del 03/06/10 en su versión digital. Para mayores detalles consultar: http://www.eluniversal.com/2010/06/03/eco_art_la-caida-del-petrole_1925063.shtml

propuesta adecuada para mejorar su nivel de recaudación, en virtud del bajo aporte fiscal que que representa actualmente para las finanzas locales del municipio Libertador, en relación al creciente potencial económico que actualmente ostenta este municipio, básicamente en función de la expansión que se observa en el sector comercial y de la construcción. Llama la atención en este sentido que en otros países como España, Colombia y Perú, el aporte por este concepto a las finanzas municipales se ubica por encima del cincuenta por ciento (50%). (Albi et al, 2000)

El municipio Libertador del estado Mérida, es uno de los más potenciales en cuanto a desarrollo económico, población y extensión territorial de la región andina del país, dado que allí se concentra la mayor actividad comercial y urbanística del estado, impulsada fundamentalmente por la actividad estudiantil y turística de la región, en la cual la Universidad de Los Andes, como ente público expansivo del crecimiento económico, juega un importante papel, además de su condición nata de ser una región eminentemente turística. También tiene importancia el papel expansivo de la pequeña y mediana industria, aunque en una proporción muy baja respecto a los otros dos sectores que determinan básicamente la conformación total de su nivel de actividad económica.

Su capital es la ciudad de Santiago de los Caballeros de Mérida, limitando por el norte con los municipios Caracciolo Parra y Olmedo y Justo Briceño, por el sur con el estado Barinas y el municipio Aricagua; por el este, con los municipios Santos Maquina y Rangel y por el oeste, con el municipio Campo Elías.

Geográficamente se encuentra dividido en 15 parroquias autónomas, 13 de las cuales ocupan la ciudad de Mérida, con una población estimada de 215.000 habitantes para el año 2005, según el Instituto Nacional de Estadística (INE)³ de la cual, más del noventa y ocho por ciento (98%) se concentra en la ciudad. El porcentaje restante se distribuye entre las poblaciones de El Morro y Los Nevados en la zona sur del municipio. El porcentaje de población rural es relativamente bajo, así como el nivel de actividad agrícola y pecuaria que se desarrolla dentro del mismo.

Bajo estas premisas luce muy interesante iniciar una investigación sobre el IIU en el municipio Libertador del estado Mérida, abarcando un período de trece años: 1996-2009; a fin de analizar detalladamente esta problemática en el plano teórico, jurídico, social y

³ Para mayores detalles acceder a: <http://www.ine.gov.ve/>

económico, con el ánimo de aportar sugerencias apropiadas desde el punto de vista científico que puedan motivar la implementación de una estrategia favorable al fortalecimiento de las finanzas locales.

2. Objetivos de la investigación.

2.1 Objetivo general.

Diseñar una propuesta gerencial para incrementar el nivel de recaudación tributaria por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano en el casco central⁴ del municipio Libertador del estado Mérida, durante el período: 1996 – 2009.

2.2 Objetivos específicos.

- 2.2.1 Analizar detalladamente la Ordenanza Municipal vigente del Impuesto Inmobiliario Urbano (2007) respecto a la del año 1987, a objeto de determinar el mecanismo de cálculo y determinación del mismo en cada una de ellas.
- 2.2.2 Analizar detalladamente la Ordenanza Municipal vigente sobre Catastro Urbano (año 2007) respecto a la del año 1987, a fin de estudiar el mecanismo dispuesto para determinar la valoración de los distintos inmuebles ubicados en el municipio.
- 2.2.3 Realizar un análisis estadístico detallado del nivel de recursos captados por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, que permita visualizar su comparación con otros rubros tributarios y con el total de ingresos presupuestarios captados anualmente por la Alcaldía del Libertador, durante el período: 1996-2009.
- 2.2.4 Estudiar en detalle el mecanismo técnico-administrativo utilizado actualmente para recaudar este tributo, así como los niveles de morosidad del mismo por parte de los contribuyentes.
- 2.2.5 Pulsar la opinión del rubro de contribuyentes ubicados entre las calles 26 y 36 del municipio Libertador, a fin de determinar la problemática que presenta este impuesto: conocimiento del mismo, nivel de morosidad y sus principales causas, mecanismo de pago, percepción del incremento experimentado en el monto a pagar, disposición a sufragar un monto más elevado por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, si a

⁴ Entre las calles 26 y 36 del casco central del municipio Libertador del estado Mérida.

cambio recibe alguna contraprestación concreta por parte de la Alcaldía, tales como: refaccionamiento y mantenimiento del ornato del frente de su inmueble, garantía de vigilancia y seguridad pública en sus alrededores, mejores servicios públicos, entre otros, así como la percepción que tienen de la atención prestada por los funcionarios del SAMAT⁵ para lo cual se hará uso de la técnica estadística de la encuesta.

2.2.6 Captar la opinión de los funcionarios principales del SAMAT de la Alcaldía del Libertador, en relación al problema de la morosidad y el bajo nivel de recaudación del tributo, así como su disposición a hacer más perceptible el impuesto inmobiliario urbano para el contribuyente, en aras de un mayor nivel de captación de recursos por este concepto. Este objetivo se logrará a través de la técnica de la entrevista personal.

2.2.7 Diseñar una propuesta gerencial que incentive un mayor nivel de recaudación por este concepto en los próximos años.

3. Justificación e importancia.

La realización de este estudio se propone ahondar en las causas operativas, sociales y económicas que determinan el bajo nivel de recaudación y el elevado margen de morosidad en materia de Impuesto Inmobiliario Urbano en el casco central del municipio Libertador, más allá del carácter coercitivo de las normas que rigen la materia, lo cual redundará en provechosos beneficios para el nivel de ingresos propios de la Alcaldía del Libertador; ya que esta investigación podría motivar la realización de un estudio más amplio en el municipio que garantice un análisis más completo de la problemática de este impuesto, en pro de mejorar su nivel de recaudación.

4. Alcances y limitaciones.

Por razones de tiempo esta investigación se circunscribe al área del casco central del municipio Libertador, específicamente al área comprendida entre las calles 26 y 36, perímetro en el cual se concentra un alto potencial de contribuyentes al IIU, dado el elevado movimiento comercial y urbano de esta zona del municipio. En virtud de la restricción espacial del área en estudio, los resultados obtenidos no se pueden generalizar para todo el municipio, ya que la

⁵ SAMAT: Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria.

realidad social y económica es diferente en cada parroquia, lo cual representa una limitación propia de la investigación. Otra limitación está representada por la falta de acceso a información catastral actualizada sobre el registro de inmuebles y valoración de los mismos en la zona en estudio y la no disponibilidad de datos estadísticos sobre el nivel de morosidad del IIU durante el período: 2004 – 2009, por lo que los análisis hechos en este sentido son de carácter parcial.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

1. Antecedentes de la investigación.

En el presente capítulo se realiza una revisión exhaustiva de la literatura disponible sobre el tema en estudio, comenzando por una consideración de los antecedentes de la investigación a nivel nacional, para luego revisar algunos estudios a nivel internacional.

1.1. Antecedentes del problema a investigar.

En relación al Impuesto Inmobiliario Urbano, debe señalarse que a nivel nacional e internacional son escasas las investigaciones desarrolladas, no obstante, se hicieron todos los esfuerzos necesarios para ubicar algunas vía Internet.

A nivel nacional, se pudo acceder a las siguientes investigaciones:

1.1.1 *El Impuesto Inmobiliario Urbano en el municipio Maracaibo*, realizado en el año 2007 por Molero González, Genoveva y Morales Aldana, Edinson, en el cual analizaron el IIU a través de un estudio descriptivo – documental, apoyado en la técnica de entrevistas abiertas, a fin de determinar la eficiencia tributaria de este rubro de ingresos internos. Las conclusiones fundamentales que se derivan del mencionado estudio, están referidas a los siguientes aspectos: *a.* La recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano representa el dieciséis coma sesenta y siete por ciento (16,67%) en promedio del total de ingresos tributarios captados durante el periodo 1998-2003, lo cual, según los autores citados, evidencia un descuido en la gestión administrativa fiscal que debilita el sistema en su totalidad, ya que la Alcaldía en referencia pierde una cantidad considerable de recursos que pudieran ser destinados a cubrir sus gastos ordinarios. *b.* El monto recaudado interanualmente por este concepto podría ser incrementado si se mejoran los controles fiscales, si se actualiza el censo inmobiliario urbano, especialmente en lo atinente a las valuaciones inmobiliarias y su ubicación en el área urbana del municipio. Al respecto, resaltan que el citado municipio posee factores potencialmente determinantes para la generación de recursos a través de este tributo, tales como: la extensión geográfica, el volumen de población, el grado de urbanización y la naturaleza de las

actividades económicas allí desarrolladas. *c.* Se requiere mejorar la administración del impuesto, actualizar su base cálculo y la Ordenanza que lo rige (vigente desde hace 30 años sin modificación alguna), así como el mecanismo recaudatorio. *d.* Observaron estos autores que los contribuyentes manejan un escaso conocimiento fiscal del tributo en referencia, así como de la forma como se recauda actualmente: un diez por ciento (10%) a través del recibo de electricidad y el noventa por ciento (90%) restante debe cancelarlo anualmente el contribuyente, lo cual no implica ningún control ni sanción tributaria, haciendo que el contribuyente, al no ser presionado, no cancele oportunamente el tributo, acumulando el monto adeudado en el tiempo, el cual obligatoriamente debe cancelar cuando requiere la solvencia municipal para efectos de operaciones de compra-venta. Recomiendan en este sentido, que la Alcaldía del municipio Maracaibo debe incrementar el presupuesto anual a la Dirección de Catastro Urbano a los fines de fortalecer sus recursos técnicos y humanos, en pro de una actualización de la base de datos de los contribuyentes, que permita conectarse en red con la empresa de electricidad: Energía Eléctrica Venezolana (ENELVEN). Igualmente, sugieren actualizar la planta de valores de los inmuebles a través de un sistema de catastro actualizado, ágil y eficiente; así como una campaña informativa que incentive la cultura tributaria en el municipio, concientizando al contribuyente a realizar sus pagos oportunamente en el marco de una filosofía tributaria eficiente que contribuya al sostenimiento de las cargas públicas del gobierno local.

1.1.2. *Política Urbana y Finanzas Públicas Locales. Caso de estudio: Alcaldía de Maracaibo, Venezuela.* Esta investigación fue realizada en el año 2002 por: García Yajaira, Barroso Helen y Quintero Carolina; quienes bajo un enfoque de gobernabilidad en el municipio Maracaibo, identifican las principales fuentes de financiamiento de las políticas urbanas ejecutadas en el mencionado municipio y los cambios producidos en éstas durante el período: 1989-2001. A objeto de identificar la relación existente entre las finanzas públicas y las políticas urbanas, cotejaron los Planes de Gestión Local con los Presupuestos Anuales y la Memoria y Cuenta de la administración local, haciendo uso de la técnica de la entrevista a los principales funcionarios de las Direcciones de Planificación, Presupuesto y Rentas de la Alcaldía. Sus conclusiones, básicamente están referidas a los cambios identificados en el manejo financiero y las políticas de inversión a lo largo del período estudiado, destacándose la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento tanto a nivel local como internacional para

concretar las políticas públicas. Argumentan que la estrategia implantada por los diversos gobernantes de turno, se apoyó en una visión y praxis corporativa de la Alcaldía, dirigida a fortalecer una gestión visible que impacte a corto plazo la calidad de vida de los ciudadanos para relegitimarse políticamente, ampliar el espacio público y la gobernabilidad local.

Si bien el estudio en referencia, no está orientado en forma específica al IIU, si se analiza esta figura como fuente tributaria del municipio y su participación en el monto total de ingresos fiscales captados por la administración local durante el período: 1989-2001. En este sentido, señalan que durante el periodo: 1994-1997, el total de ingresos tributarios recaudados por la citada Alcaldía, representó el cincuenta y nueve por ciento (59%) del total de ingresos percibidos, distribuido de la siguiente manera: Patente de Industria y Comercio (PIC) con un treinta y siete por ciento (37%), el IIU tan solo con el cuatro por ciento (4%) y el resto de tasas por servicios municipales con el dos por ciento (2%). No obstante, señalan que a partir del año 1989 (cuando se inició el proceso de descentralización), producto de la asignación de transferencias intergubernamentales a la Alcaldía de Maracaibo, a través del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)⁶ y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE)⁷, la participación porcentual esperada de los ingresos propios decayó de un ochenta coma treinta y cinco por ciento (80,35%) a un cuarenta y ocho coma sesenta y tres por ciento (48,63%) recalando que el verdadero esfuerzo fiscal municipal se mide por el nivel de ingresos propios obtenidos. No obstante, muestran numéricamente como a partir del año 1990, la administración local inicia esfuerzos sin precedentes para garantizar un mayor nivel de ingresos propios que le permita fortalecer su autonomía financiera, mediante la asunción y rescate de competencias que le son propias, en una administración cada vez más eficiente.

⁶ El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) fue creado en noviembre de 1993, mediante Decreto – Ley de la Presidencia de la República, con el ánimo de financiar el proceso de descentralización iniciado en 1989, transfiriendo recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, mediante la figura de cofinanciación para la inversión y la asistencia técnica.

⁷ La Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de minas e hidrocarburos (LAEE), también fue creada en 1993, mediante Decreto – Ley de la Presidencia de la República, con el ánimo de financiar el proceso de descentralización, mediante la asignación de recursos en forma retributiva a aquellos estados en los cuales se exploten minas e hidrocarburos que contribuyan a la consolidación de las finanzas nacionales. Tal retribución se hace principalmente en función de los costos de explotación y daños al medio ambiente que se generen en los estados donde se lleven a cabo tales actividades, haciendo que esta transferencia intergubernamental no se asigne en forma uniforme para todos los estados.

1.1.3. *Tipología de recaudadores y contribuyentes del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos en el municipio Guanare, estado Portuguesa durante el período: 1999-2003*, realizado en el año 2007 por Magliocco, Italo y Flores, José. A través de las técnicas estadísticas de Análisis de Componentes Principales (ACP) y Análisis de Clusters (AC), estos autores lograron determinar la tipología tributaria de recaudadores y contribuyentes del IIU, aplicando cuestionarios tipo Likert-5 a una muestra de 26 empleados y directivos de la Alcaldía del municipio Guanare y 375 contribuyentes, seleccionados aleatoriamente de una población de 6000, con el objeto de usarla como insumo básico en la formulación de un plan estratégico para incentivar la recaudación tributaria de este tipo de impuesto. A través del análisis estadístico, muestran que el municipio Guanare confronta serios problemas de recaudación de impuestos, ya que durante el período estudiado, el ochenta y uno por ciento (81%) de los ingresos ordinarios percibidos procedieron de transferencias intergubernamentales del gobierno central y sólo el diecinueve por ciento (19%) estuvo representado por ingresos propios. En la tipología de municipios de Venezuela, según sus ingresos, y siguiendo a González (1998:94) referenciado por los anteriores autores, concluyen que el municipio Guanare depende totalmente del situado constitucional como fuente de ingresos. Por otra parte, argumentan que del total de ingresos propios, el Impuesto a la Actividad Económica (IAE), representó el ochenta y cuatro (84%) a lo largo del período estudiado, el IIU el siete por ciento (7%) y el restante nueve por ciento (9%) estuvo representado por distintas tasas por servicios públicos. Cuando realizan la comparación de estas cifras con los parámetros señalados por González (1998:102), donde se refleja la importancia del IIU en un grupo de 20 municipios de diferentes estados del país, concluyen que el municipio Guanare encaja perfectamente en la tendencia nacional de alta dependencia fiscal del gobierno central. Tal situación refleja que los esfuerzos en el área impositiva se han concentrado, casi exclusivamente en el IAE, con el consecuente abandono del resto de rubros tributarios, en especial el IIU. Así mismo, destacan que el IIU, durante el período en estudio experimentó un nivel de recaudación de un veinticuatro por ciento (24%) por debajo de los montos estimados, evidenciando tanto las dificultades que tiene el municipio para recaudar el tributo, como el potencial de éste para ser desarrollado.

Recomiendan al respecto, la absoluta necesidad de que el municipio Guanare establezca una política clara de recaudación fiscal y educación a los contribuyentes, que

permita percibir la política tributaria como una herramienta justa, solidaria y equitativa de distribución de riqueza entre la población. De esta forma, ambas partes involucradas (municipalidad y contribuyentes), crearían un entorno de reciprocidad que genere mayor responsabilidad fiscal y mejores servicios públicos prestados al colectivo.

Por otra parte, señalan Magliocco y Flores (2007:3) en su investigación, otros antecedentes al tema en estudio⁸ referenciados en su investigación. Éstos son los siguientes:

a. En el municipio Manizales, capital del Departamento de Caldas (Colombia) se logró aumentar el nivel de ingresos presupuestarios por vía de las transferencias intergubernamentales, sin descuidar los ingresos propios durante el período: 1988-1994; incrementando sustancialmente este rubro a través de un mejor aprovechamiento de las fuentes locales de recursos, creando nuevos instrumentos y fortaleciendo los ya existentes, especialmente el IIU, según Maldonado (1996:2), citado por los referidos autores.

b. Agreda (1998), diseñó un modelo administrativo financiero de recaudación del IIU, en el municipio Barinas del estado Barinas, con el objeto de identificar mediante un diagnóstico FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) las condiciones en las cuales se encontraba la administración tributaria en el citado municipio. El diagnóstico se basó en un análisis univariable. No destacan las conclusiones obtenidas en el mismo.

c. Roa (2002), formuló una propuesta para la creación de una Superintendencia de Administración Tributaria en el municipio Barinas, del estado Barinas, con el objetivo de desarrollar políticas y planes tributarios que contribuyan a fortalecer la capacidad fiscal del municipio y la eficacia de los programas de recaudación de impuestos, para el desarrollo de la autogestión local. No destacan conclusiones ni recomendaciones.

d. Por otra parte, Brambilla y Vidal (2002), estudiaron los factores determinantes de la recaudación del IIU, en el municipio Baruta del estado Miranda, concluyendo que se requiere un mayor esfuerzo de fiscalización par evitar la evasión del tributo, así como el establecimiento de mecanismos de registro y seguimiento de los datos e información institucional relevante, que permitan construir un modelo que explique el comportamiento de la recaudación del impuesto en ese municipio.

e. Medero (2003), desarrolló un programa informativo sobre el IIU en el municipio Iribarren del estado Lara, para facilitar el proceso administrativo en el pago del tributo,

⁸ Estos trabajos de investigación no pudieron ser ubicados en físico ni vía Internet.

afirmando que éste incrementará la recaudación y el nivel de eficacia en materia de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Tampoco destacan conclusiones ni recomendaciones.

f. Laos y Maldonado (2005), realizaron un análisis de cluster de los contribuyentes del IJU en el municipio Chacao, detectando que una porción importante de sus ingresos propios provenían de 150 contribuyentes concentrados en el sector financiero, tecnológico y seguros; generando en función de ello, una política pública de incentivos fiscales a tales clusters de un cincuenta por ciento (50%) de descuento en materia de Impuesto a las Actividades Económicas durante los tres primeros años a aquellas empresas que emigraran al mencionado municipio, logrando atraer en los últimos tres años a cuatro importantes bancos que instalaron allí su sede principal.

g. López (2000), construyó una tipología de los funcionarios tributarios de la Alcaldía del municipio Guanare del estado Portuguesa, a través de datos cualitativos provenientes de una encuesta tipo Likert-5, que permitió detectar la percepción de los empleados sobre el control de gestión, a través de un análisis de cluster tipo jerárquico y posteriormente un análisis de cluster tipo K-medias. Los resultados obtenidos evidencian la existencia de tres tipos de funcionarios con distintos grados de optimismo sobre el nivel de eficiencia del control de gestión y que tales percepciones varían en función del nivel jerárquico que ocupa cada funcionario.

Aparte de las anteriores y a nivel internacional, se ubicaron los siguientes antecedentes del tema en estudio:

1.1.4. *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en España*, trabajo desarrollado por Miranda, Jesús en el año 2004, en el cual realiza una compilación teórica del proceso de financiación local en la mayoría de las provincias españolas en los últimos veinticinco años (1979-2004), analizando estadísticamente la evolución del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como uno de los elementos fundamentales de las finanzas locales españolas.

Afirma este autor que durante los primeros veinticinco años de democracia española, las haciendas locales han transitado desde una posición de anemia y dependencia, hacia otra, en la que los principios constitucionales de autonomía y suficiencia se han consagrado como los ejes de su desenvolvimiento.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que hoy día es la primera figura del grupo de recursos tributarios municipales, ha contribuido de forma importante al logro de las

aspiraciones de autonomía y suficiencia, con un crecimiento anual sostenido de casi el ochenta y cinco por ciento (85%), ganando cada vez más peso en la estructura financiera local, pasando del dieciséis por ciento (16%) al veinte por ciento (20%) de los ingresos corrientes de los municipios entre 1992 y el 2001. Además, su crecimiento acumulado ha superado el del gasto municipal en 62 puntos porcentuales durante esos años, lo que ha contribuido a que los resultados presupuestarios globales de 1990 al 2001, arrojen un saldo positivo y que se haya mejorado sensiblemente el grado de autofinanciamiento de los municipios, con una caída muy acusada de las operaciones de endeudamiento en ese período, que en el 2001 no llegaron a representar el nueve por ciento (9%) de los ingresos municipales.

No obstante, pese al rendimiento anterior, considera que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se encuentra todavía muy por debajo de su capacidad teórica, ya que las restricciones políticas y sociales, han hecho que se mantenga a lo largo del tiempo en un nivel moderado, tanto en materia de tipos de gravamen, como de bases imponibles. Por otro lado, los valores catastrales no solo no han podido revisarse cada tres años, como lo disponía la Ley sobre Bienes Inmuebles de 1979, sino que la primera revisión se prolongó por más de quince años, período en el cual el gobierno tuvo que suspender la segunda revisión prevista para muchas ciudades, ante la conflictividad social que acarreó el proyecto revisor, lo cual se tradujo en la concesión de una facultad especial a los ayuntamientos para que establezcan un techo tan bajo como sea posible al crecimiento de la cuota inducida en principio por la revisión catastral.

Destaca Miranda (2004), como un elemento de gran importancia en este proceso, que la mejora en la recaudación impositiva se ha basado en el mantenimiento y actualización de la bases de datos de catastro, lo que a su vez ha supuesto el ensanchamiento de la base de contribuyentes, haciendo que mejore la equidad horizontal del tributo. A estos resultados también ha contribuido además del intenso cambio tecnológico experimentado y el proceso de mejora permanente en la cualificación profesional de los empleados públicos de catastro, los convenios de colaboración suscritos con las corporaciones (ayuntamientos) locales y otras instituciones como los Colegios de Notarios y Registradores de la Propiedad.

En materia de difusión catastral, argumenta que el legislador se ha movido durante estos años, desde una posición recelosa o restrictiva, hacia una conceptualización del catastro como servicio público, aprovechando las facilidades proporcionadas por los avances

tecnológicos. No obstante, a lo largo del período estudiado, se ha experimentado un creciente rechazo de la opinión pública a uno de los elementos más característicos del tributo, como es su carácter real, en la medida en que la imposición personal se percibe como poco justa y equitativa; poniendo de manifiesto que aunque el Impuesto Real sobre Bienes Inmuebles cuenta con un elevado nivel de cumplimiento a la hora de su recaudación, cuenta también con una equivalente oposición ante cualquier medida que pudiera pretender un cambio verdaderamente significativo y a corto plazo de su peso en el conjunto de recursos financieros municipales. La evolución del mercado inmobiliario como factor exógeno, y la consideración fiscal de la vivienda habitual y de la familia en el impuesto, como problemas endógenos, son probablemente las causas principales de esa percepción, por lo que no sería aventurado, según el referido autor, pensar que en el futuro, el tributo debería ir personalizándose al menos con elementos de esa índole.

Esa evolución pendiente, en la que el impuesto deberá seguir despojándose de los arcaísmos que todavía tiene, no puede oscurecer, sin embargo, los avances logrados en todos estos años, a lo largo de los cuales el tributo ha ido acogiendo nuevas ideas de equidad y una mayor capacidad para aceptar nuevos modelos impositivos, atendiendo a las preferencias políticas de los gobiernos locales. En todo caso, tales orientaciones no tienen porque significar necesariamente un incremento global del impuesto, sino una reordenación de la carga del mismo, tanto a nivel personal, territorial o intersectorial, toda vez que lo que demandan los ciudadanos es más justicia en el reparto del gravamen y mayor eficacia y eficiencia en el modo en que se gastan los recursos provenientes de tal imposición.

1.1.5. *Valuaciones fiscales de la tierra en los municipios de la provincia de Buenos Aires. Un análisis comparativo*, realizado en el año 2002 por Velasco, Omar y Cicowiez, Martín en Argentina. Si bien en esta investigación no se aborda en forma directa el IIU, su aplicación se hace al sector rural de la economía a través de una interesante metodología estadística, que bien pudiera aplicarse al sector urbano. Básicamente se aborda en este trabajo de investigación el impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires, cuya base imponible la constituye la valuación fiscal atribuida a la tierra, en función de variables muy específicas.

Los autores en referencia analizan la coherencia entre las valoraciones relativas de la tierra en cada municipio, en función de variables tradicionales como la renta de fertilidad y la renta de situación, a través de la simulación estadística en un modelo de precios hedónicos y

haciendo uso del método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios. Su objetivo básico está orientado a relacionar los valores fiscales relativos de la tierra en los diferentes municipios rurales considerados, con variables económicas que permitan explicar tales diferencias, ya que la coherencia entre los mismos es la base fundamental para establecer la equidad del impuesto en referencia.

Partiendo del hecho de que el Impuesto Inmobiliario Rural, en la provincia de Buenos Aires, se basa en la aplicación de una alícuota sobre la base imponible que es la valuación fiscal de la tierra libre de mejoras de cada predio individual, proceden a construir un modelo econométrico, cuya variable explicada es el precio o valuación fiscal de una hectárea de terreno utilizada en la producción agropecuaria, como un agregado de varias características: capacidad productiva, densidad poblacional y distancia al puerto de la ciudad de Buenos Aires, entre otras. De esta manera, el precio de una hectárea de tierra es en realidad el valor agregado de las características consideradas. Una vez ajustadas las variables incluidas en la regresión por el indicador de productividad respectivo, obtuvieron los siguientes resultados:

El coeficiente de determinación R^2 , indica que el setenta y ocho por ciento (78%) de la variabilidad de la valuación fiscal de la tierra, es explicado por las variables consideradas en el modelo. La superficie plantada con cultivos de primera ocupación u ocupación permanente, explica el veintiséis por ciento (26%) de dicha variabilidad y la superficie plantada con cultivos de segunda ocupación, explica el treinta y tres por ciento (33%) de la misma. Luego, la presencia de mayor proporción de pastos naturales, hace disminuir la valuación fiscal de la tierra en aproximadamente un quince por ciento (15%). Por otra parte, la mayor densidad poblacional de un municipio tiene un efecto positivo de un trece coma tres por ciento (13,3%) sobre la valuación fiscal del terreno y finalmente, a medida que la distancia al puerto de Buenos Aires es mayor, la valuación fiscal de la tierra disminuye en un veinticinco coma dos por ciento (25,2%) aproximadamente.

Concluyen estos autores, que si bien el trabajo de investigación muestra resultados aceptables, en el sentido de que las variables definidas resultaron estadísticamente significativas y permiten identificar claramente aquellos municipios que muestran discrepancias relevantes en cuanto a la valuación fiscal del terreno, los valores teóricos suministrados por el modelo no son suficientemente confiables para adoptar medidas coercitivas al respecto, pues se requiere refinar el análisis a nivel de regiones más pequeñas

(respecto a la provincia de Buenos Aires), con el objeto de determinar la influencia de los polos regionales sobre los valores de la tierra.

1.1.6. *Fiscalidad y Desarrollo Rural en España. Los beneficios fiscales en el mundo rural español.* Esta investigación fue realizada en el año 2006 por Enciso de Yzaguirre, Vicente y Roche López, Concepción; en la ciudad de Valencia, España. Si bien la investigación no está referida al IIU, si se trata la problemática legal existente en España en cuanto a su aplicación al medio rural. Efectivamente, desde el punto de vista jurídico realizan estos autores un pormenorizado análisis de las distintas competencias asignadas en el marco constitucional al Estado como ente central de gobierno y a las localidades o ayuntamientos como entes promotores del Desarrollo Local, especialmente en el campo tributario. Concretamente, en lo atinente al Impuesto Inmobiliario, cuestionan el hecho de que prácticamente las zonas (o municipios) rurales no gozan de suficientes prerrogativas impositivas que estimulen la producción rural española. Luego de un profundo análisis teórico y con carácter diferencial de las concepciones del mundo rural y del medio rural, argumentan que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles solo da un tratamiento especial en el régimen de exenciones a determinadas propiedades comunales y explotaciones forestales, teniendo las actividades del mundo rural el mismo tratamiento que cualquier actividad económica realizada en un ámbito no rural, lo cual puede resultar en algunos casos confiscatorio de la fuente de la renta. Por otro lado, la carga fiscal que este tributo supone en el medio rural se considera lo suficientemente importante para las explotaciones, en el sentido de que constituye uno de los impuestos con carácter temporal, que queda exento para aminorar los efectos de las catástrofes naturales. Finalmente, consideran estos autores, que el régimen de beneficiarios se extiende con carácter muy general a los bienes inmuebles rústicos, cuyo titular debe ser una entidad fiscalmente protegida, como las cooperativas agrarias y de explotación comunitaria de la tierra, dejando por fuera de su ámbito muchas otras organizaciones productivas que no se enmarcan en los tipos señalados por la norma jurídica.

La conclusión final apunta a la consideración teórica de que, se constata en la normativa vigente sobre la materia (Impuesto Inmobiliario Rural), que los bienes inmuebles existentes en el ámbito rural que no son considerados como rústicos en la citada normativa, resultando sujetos del tributo, sin ninguna exención ni beneficio fiscal alguno, lo cual es considerado como una inequidad tributaria bastante significativa en contra del fomento del

Desarrollo Local, especialmente en aquellas localidades con pocas potencialidades económicas.

1.1.7. *Descentralización Fiscal: tendencias y tareas pendientes.* Esta investigación es abordada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la persona de Agohon, Gabriel; en 1998 en la ciudad de Santiago de Chile. A través de este trabajo el mencionado autor realiza un análisis teórico-estadístico del nivel de desempeño del proceso de descentralización fiscal en América Latina, destacando sus avances y retrocesos, así como el gran cúmulo de tareas pendientes por desarrollar para apuntalar tal proceso hacia un nivel de mejoramiento y perfección en el futuro. Dentro de los múltiples aspectos tratados, hace referencia a algunos casos exitosos de municipalidades que han realizado verdaderos esfuerzos por dinamizar el Impuesto Inmobiliario Urbano como fuente principal de la gestión local, en los casos de Santa Fe de Bogotá (Colombia), La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador).

Señala este autor, que en el caso de Santa Fe de Bogotá se había presentado un rezago considerable del avalúo catastral con respecto al valor comercial de los inmuebles, conllevando a un grave deterioro de la recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano en esta ciudad, lo cual motivó el establecimiento de un nuevo marco legal que permitiera realizar ciertas reformas al régimen fiscal existente. Es así como en 1994, se adopta la figura del autoavalúo como base imponible del gravamen, así como un conjunto de normas para su adecuada administración (declaración privada del impuesto, pago a través del sistema bancario y algunos incentivos fiscales). El resultado más evidente de estos cambios, a partir de este año, fue el significativo incremento del monto recaudado por concepto de este impuesto, especialmente durante el primer año de su aplicación, período en el que se duplicaron los ingresos fiscales generados por éste; debido fundamentalmente al incremento del número de inmuebles que pagaba el tributo, más que a una elevación sustantiva del monto recaudado per cápita; ya que lo que se generó fue una mejor distribución de la carga tributaria y una significativa reducción de la evasión.

En el caso de Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1993 (norma básica que rige el proceso de descentralización en este país), eliminó la participación directa del gobierno central en el manejo del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria. Por consiguiente, tal como ocurrió en la Paz, el municipio asumió directamente la administración y recaudación del impuesto, otorgándole alta prioridad a su potencialidad y modernización, lo que condujo a un

significativo crecimiento de los ingresos por este concepto, que casi duplica el monto recaudado en 1994. Junto a estos esfuerzos, a nivel local se estableció la modernización del proceso de recaudación, mediante la implantación de un sistema computarizado de carácter integral para el registro de contribuyentes e importantes mecanismos de fiscalización. En similar situación quedaron el resto de localidades que lo solicitaron al poder central manifestando tener capacidad administrativa para recaudar directamente el tributo.

En cuanto al caso de Quito, destaca la iniciativa de la ciudad por modernizar su catastro a través del sistema CIMA (Catastro Integral Multifinalitario Automatizado), que se implantó con recursos técnicos, humanos y financieros propios, y que a partir de 1994, se extendió al área rural cuando se promulgó la ley del Distrito Metropolitano. Estas modificaciones recibieron una importante respuesta ciudadana, que se reflejó en un aumento significativo del monto recaudado por concepto de Impuesto Predial, destinado posteriormente a obras locales prioritarias.

A manera de conclusión, destaca el autor, que existen opciones interesantes como el autoavalúo, que contribuye a una mayor responsabilidad fiscal del ciudadano y debe complementarse con adecuados sistemas de declaración privada y con una administración tributaria más eficiente. En el segundo caso, resalta la importancia de la mayor autonomía y responsabilidad de las autoridades locales, en relación con un tributo típicamente local, así como de los elementos básicos de una tributación moderna. Finalmente, en el tercer caso, queda en evidencia el valor de una buena relación entre la municipalidad y la comunidad en la realización de las actividades catastrales y la confianza de que los mayores recursos recaudados, se destinarán a la misma población.

2. Bases teóricas.

2.1. Federalismo Fiscal: concepciones básicas.

El rango constitucional que en Venezuela se le otorga al Federalismo como sistema de gobierno, bajo los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, impone un importante papel a la descentralización fiscal (federalismo fiscal como también suele llamársele en la literatura económica), el cual está orientado básicamente, a propiciar la distribución más adecuada de las competencias de ingresos y

gastos entre los distintos niveles de gobierno que integran el Estado, a fin de lograr la mayor eficiencia económica en la asignación de recursos públicos en función de las necesidades reales del demandante de bienes y servicios públicos.

Un sistema federal de gobierno, según (Oates, 1977:32), comporta las ventajas de un sistema unitario y un sistema descentralizado de gobierno, como casos extremos. Según este autor, “en un sistema federal de gobierno existe, tanto un gobierno central, como unidades de gobierno inferiores a éste, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas”.

Argumenta, que desde el punto de vista económico, el atractivo de un sistema federal, está dado por la combinación de la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización. Cada nivel de gobierno no intenta cumplir todas las funciones del sector público, sino que asume la que mejor puede desempeñar. En este caso, el gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Por otra parte, complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos, que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones. De este modo, una forma federal de gobierno ofrece las mejores ventajas para solucionar con éxito los problemas que constituyen la razón de ser de la economía del sector público, representando el federalismo la forma óptima de gobierno.

Adicionalmente, debe destacarse que la Teoría del Federalismo Fiscal encuentra su razón de ser en la asignación eficiente de recursos públicos a diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, el problema de los fallos de mercado que se presenta en algunos casos, introduce incongruencias en la asignación eficiente de recursos que no pueden ser resueltas por el sistema de mercado, traduciéndose en que ciertos y determinados bienes públicos sólo pueden ser ofertados por el sector público en virtud de la gratuidad en el uso de los mismos y la poca capacidad para recuperar sus costos de provisión en el mercado. Tal planteamiento conduce a la formulación del famoso teorema de Oates sobre la descentralización, el cual establece que:

Para un bien público, cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para

el gobierno central o los respectivos gobiernos locales, será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones. (Oates, 1977:59)

Como uno de los principales campos de acción en un sistema federal de gobierno, el federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de asignación de funciones de ingresos y gastos públicos entre cada una de las haciendas locales, tanto entre las situadas a un mismo nivel, como entre las situadas a distintos niveles. En el primer caso se habla de relación o coordinación horizontal, en tanto que en el segundo, se habla de coordinación vertical o piramidal. El principal problema surge en torno a la asignación de las distintas potestades locales de ingresos fiscales y su coordinación con los distintos niveles de hacienda, lo cual constituye un importante aspecto de la perspectiva constitucional del federalismo fiscal, es decir, de la determinación de las reglas del juego sobre los ingresos locales (Domingo, 1977).

Argumenta este autor que los ingresos locales admiten una doble clasificación: ingresos autónomos e ingresos no autónomos. Son autónomos (o ingresos propios) aquellos cuyos hecho imponible, base y tipos impositivos son determinados por la autoridad local, en tanto que aquellos en los cuales la base, la cuota tributaria final y la determinación del hecho imponible, tienen su origen en el nivel central de hacienda (subvenciones, recargos y participaciones). En la práctica, la autonomía fiscal local, no se da con la amplitud y gradación deseada en muchos casos, ya que generalmente el hecho imponible, la base y los tipos impositivos, son fijados por la administración central, limitándose los gobiernos locales a gestionar autónomamente el tributo.

Sin embargo, bajo el supuesto de máxima autonomía local, se requiere de una coordinación eficiente entre los distintos niveles de gobierno para evitar situaciones de doble imposición, carga fiscal excesiva para el ciudadano, entre otros. El mecanismo jurídico más adecuado para distribuir atinadamente los gravámenes entre los distintos niveles de gobierno, son los principios generales de imposición que se derivan de los fines a cumplir por el tributo.

Especialmente, son importantes en este caso, los principios del beneficio, localización y gestión sencilla del tributo⁹.

2.2. Mecanismos de financiación en un sistema de gobierno multinivel.

Un sistema de gobierno federal requiere de fuentes financieras permanentes y eficientes a objeto de garantizar su funcionamiento equitativo en el tiempo, siendo las más importantes: los ingresos tributarios, las transferencias o subvenciones y el acceso al crédito o deuda, las cuales quedan determinadas en función del marco jurídico que regula las competencias sobre ingresos fiscales de los gobiernos subcentrales, el grado de coordinación entre los niveles de gobierno y el nivel de negociación política que se imponga entre éstos.

2.2.1. En cuanto a los recursos tributarios.

Siguiendo a Rangel (2003), la asignación de competencias tributarias por niveles de gobierno debe tener muy en cuenta la eficiencia y la equidad, ya que si se asume la descentralización de los impuestos como consecuencia lógica de la descentralización del gasto, no se garantiza el cumplimiento de tales objetivos, pues se requiere de un cierto grado de autonomía y discrecionalidad fiscal en el manejo de la hacienda local. De esta manera surgen múltiples y variados modelos de financiación entre distintos niveles de gobierno, considerando en algunos casos una gran autoridad recaudatoria a nivel central, combinando la recaudación, administración y control central con la responsabilidad jurisdiccional a la hora de fijar los tipos impositivos, con lo cual se conforma un modelo de asignación de tributos a un nivel y su ejecución a otro. Señala en este sentido Ruiz-Huerta (1998), citado por Rangel (2003:84) que “la administración fiscal descentralizada favorece la responsabilidad y la flexibilidad de las distintas administraciones y la mayor cercanía de las autoridades que tienen atribuido el ingreso, con los contribuyentes”.

Existen múltiples y variados criterios para establecer una estructura tributaria por niveles de gobierno, pero para el interés de esta investigación serán considerados los esgrimidos por Musgrave (1995), citados por Rangel (2003:85) y algunos otros de carácter más general argumentados por otros autores.

⁹ Estos principios serán explicados en detalle en la próxima sección.

Según Musgrave (1995), las reglas básicas para asignar impuestos por niveles de gobierno son las siguientes:

- Los niveles medios y en especial, el nivel inferior (gobiernos locales), deberían gravar las bases con menor capacidad de movilidad interjurisdiccional.
- Los impuestos personales con tipos progresivos deberían ser utilizados por las jurisdicciones en las cuales resulte más eficiente establecer una base global.
- La imposición progresiva, diseñada para asegurar objetivos redistributivos, debería ser primordialmente central.
- Los impuestos destinados a propósitos estabilizadores deberían ser centrales, al mismo tiempo que los de los niveles inferiores deberían ser cíclicamente estables.
- Las bases distribuidas de un modo desigual entre subjurisdicciones, deberían ser usadas de modo centralizado y,
- Los tributos basados en el principio del beneficio¹⁰ y los precios públicos¹¹ son apropiados para todos los niveles.

Existen otros principios destacados por otros autores, que incluyen nuevos aportes a la manera de asignar eficientemente las figuras tributarias por niveles de gobierno. Dentro de éstos se encuentran las siguientes:

- Es necesaria la *correspondencia entre ingresos y gastos* dentro de cada nivel gubernamental, la cual puede ser enfocada en función de:
 - *El principio tributario de la suficiencia financiera*, el cual debe constituir la función principal que debe cumplir cualquier sistema de financiamiento gubernamental, traducido en la capacidad de aportar suficientes recursos para cumplir los compromisos de gasto que la legislación le atribuye; de tal manera que exista una adecuada proporción entre responsabilidades y capacidades de gasto, corrigiendo las posibles desviaciones y desequilibrios financieros. En

¹⁰ El principio del beneficio se refiere a distribuir las cargas tributarias en función del beneficio que de éstas, reciba el contribuyente.

¹¹ El precio público constituye una figura jurídica a través de la cual un ciudadano cancela una contribución al sector público a través de un tercero, quien previamente ha establecido una relación contractual de carácter privado con determinado nivel de gobierno.

otras palabras, los impuestos territoriales deben tener un rendimiento previsible con una razonable precisión y deben ser cíclicamente estables.

- También puede analizarse la mencionada correspondencia en función de la *necesaria correlación entre ingresos y gastos*, expresada a través del concepto de la *corresponsabilidad fiscal*, según la cual, cada nivel de gobierno debe disponer de sus propios instrumentos financieros y las respectivas haciendas deben actuar como agentes generadores de recursos. Señala la autora en comentario, que la correspondencia entre la capacidad para decidir sus propios ingresos y gastos, involucra directamente *el principio de autonomía*, el cual resulta básico para acercar la administración al administrado, procurando los gobiernos subcentrales involucrarse directamente en la satisfacción de las demandas sociales en cuanto les sea posible, para lo cual se requiere de cierto grado de discrecionalidad, fortaleciendo de esta manera el sistema democrático de gobierno y la participación ciudadana.

Dada la importancia que representan los principios considerados (autonomía y suficiencia), hay que observar mucho cuidado al momento de incluirlos en el proceso de asignación de figuras tributarias, pues en un momento dado pueden resultar contrapuestas si existen entre las jurisdicciones marcadas diferencias en términos de población, estructuras productivas, riquezas naturales, entre otras; ya que la total autonomía se opone al principio general de coordinación fiscal, atentando contra las funciones centrales de distribución y estabilización.

- La estructura tributaria como un todo debe estar coordinada y mostrar una adecuada armonización. Tal requerimiento se refiere a que dentro del proceso de financiación, los objetivos de los gobiernos locales, no se logren a expensas de los objetivos nacionales, lo cual requiere que el nivel superior de gobierno coordine adecuadamente las actuaciones de los gobiernos inferiores, a fin de evitar tal situación, o que éstos se perjudiquen entre sí, favoreciendo el buen funcionamiento del sistema de mercado y la no interferencia en las políticas económicas globales.

En ausencia de tal armonización se podría atentar contra la equidad horizontal, en el sentido de que iguales en diferentes zonas, podrían terminar pagando cantidades muy diferentes de impuestos, aunque accedan a niveles similares de servicios; ya que cuando los

instrumentos tributarios varían considerablemente según las zonas o los tipos impositivos son muy desiguales, las jurisdicciones pueden reducir la carga impositiva a determinados contribuyentes (para atraer nuevas actividades industriales), trayendo como consecuencia la prestación de servicios por debajo de los niveles deseados o la compensación de déficits, con mayor carga para los restantes contribuyentes. También se atentaría contra la neutralidad impositiva, pues se estimularía la migración o localización de actividades económicas, en función de la incidencia diferencial de la presión fiscal sobre éstos en las diversas jurisdicciones.

- Los impuestos deben ser perceptibles. Básicamente esta propuesta se refiere al hecho de que el contribuyente pueda evaluar el monto pagado en impuestos en función de los servicios recibidos a nivel subcentral, ya que muchas veces por efectos inflacionarios y complejidades administrativas del tributo, éste se torna disfrazado, generando ilusión fiscal en el contribuyente y por ende induciendo elecciones ineficientes de ubicación.
- Debe evitarse la exportación fiscal. La exportación fiscal es la capacidad de una jurisdicción para hacer recaer vía fiscalidad, los costos de provisión de servicios públicos, sobre los residentes de otras jurisdicciones, lo cual, según Rangel (2003), está directamente relacionado con el principio de localización, el cual consiste en circunscribir la tributación a un espacio territorial determinado; por lo cual, se recomienda en este sentido evitar la utilización de impuestos con base fácilmente trasladable.
- Aplicar tributos según el principio del beneficio. La conveniencia de este principio viene dada por la necesidad de que la carga tributaria sea distribuida en función del provecho individual que cada contribuyente obtenga de los beneficios recibidos del monto sufragado en el impuesto, lo cual promueve la eficacia en la asignación de recursos públicos, ya que proporciona al contribuyente información sobre el costo de los servicios públicos que disfruta, y facilita al gobierno local conocer la disposición del contribuyente a pagar por los servicios públicos que requiere.
- Reservar al gobierno central los impuestos con incidencia en las funciones de estabilización y distribución. Al asumir esta recomendación se infiere que el gobierno central debe manejar las fuentes más grandes de recursos tributarios, buscando los

mecanismos más idóneos para tratar de equilibrar los rendimientos tributarios en cada nivel de gobierno.

- No deben descentralizarse aquellos impuestos cuyas bases imponibles estén distribuidas geográficamente en forma desigual. Cuando las bases imponibles están concentradas en determinadas regiones, los diferentes rendimientos obligarían al establecimiento de subvenciones de igualación para garantizar la equidad, pero, cuando estas son condicionadas, terminan limitando la autonomía financiera de los gobiernos locales. Por otro lado, cuando se requiera implementar planes de compensación o igualación fiscal y si éstos están relacionados con el esfuerzo fiscal, aquellas zonas más eficientes y productivas terminarían sufragando la ineficiencia de otras, lo cual podría generar desincentivos fiscales y distorsiones en la estructura impositiva.
- Deben procurarse los principios técnicos de economía y simplicidad tributaria al momento de considerar los costos de administración y cumplimiento. En este sentido, se debe buscar que los gastos vinculados a la exacción, recaudación y control, no superen el monto mínimo necesario para atender los objetivos políticos, económicos y sociales, en función de los cuales se establece la imposición. Es por ello, que se argumenta que dado que los costos de recaudación descienden a medida que aumenta el rendimiento, resulta más rentable contar con pocos impuestos de alto rendimiento, que con una proliferación de impuestos de bajo rendimiento.
- La asignación de impuestos debe realizarse en función de la incidencia sobre los factores de producción: a mayor movilidad de los factores sobre los que incide el tributo, más centralizado debe estar. Bajo este precepto, los impuestos que inciden sobre el capital deberían ser atribuidos completamente al nivel superior de gobierno, los que inciden sobre el factor trabajo, pudieran ser atribuidos al nivel medio y aquellos que inciden directamente sobre la tierra, estrictamente deben ser asignados al nivel local de gobierno.

En la practica se hace un tanto difícil que una figura tributaria cumpla con todos y cada uno de los preceptos teóricos anteriores, pues es el aspecto político, social y económico que prevalezca en determinado momento, el elemento fundamental que orientará el objetivo fiscal a alcanzar y la combinación más adecuada de los diversos tipos de impuestos a considerar en

cada nivel de gobierno. El criterio adoptado en este sentido conforma lo que se denomina el modelo de financiación fiscal, que se aborda a continuación.

2.2.2. Modelos de Financiación Fiscal.

Como se adujo en el punto anterior, la realidad social, política y económica hace que las figuras tributarias se combinen de múltiples maneras para dar origen a los más variados y diversos modelos de financiación fiscal. Dentro de los esquemas más conocidos se encuentran:

2.2.2.1. *Los sistemas puros de financiación*, en los cuales la delimitación de competencias tributarias en cada nivel de gobierno, es de tipo exclusivo; por lo que existe claridad en las responsabilidades tributarias de éstos, según Rangel (2003). Estos sistemas puros de financiación adoptan dos formas bien concretas:

2.2.2.1.1. *Financiación basada en subvenciones que provienen del gobierno central*. En este caso es el gobierno central el único ente recaudador de tributos en todo el territorio, encargándose luego de transferir fondos a los distintos niveles subcentrales de gobierno.

2.2.2.1.2. *Financiación basada en un sistema impositivo único y centralizado con participación en los rendimientos*. Bajo este modelo teórico se concibe un único sistema impositivo, en el que la participación que corresponde a cada nivel subcentral de gobierno, guarda relación con el rendimiento tributario generado en el territorio del gobierno receptor. En este caso se presenta un abanico de posibilidades que va desde la estricta administración del tributo, hasta la posibilidad de modificar algún elemento definitorio de la base imponible, lo que influirá directamente en el grado de autonomía financiera, pues mientras más responsabilidades estén cedidas, mayor será la autonomía. Se habla en este aspecto de tributos cedidos, cuando el gobierno central se reserva la regulación y control de los mismos, pero cede a los niveles subcentrales, el rendimiento total en su territorio y; tributos participados, cuando la administración central establece, determina y gestiona el tributo, para luego ingresar en cada jurisdicción una parte de su rendimiento, lo cual no representaría ningún grado de corresponsabilidad

fiscal, ya que más bien encaja como un criterio más para definir una transferencia de recursos de un nivel de gobierno a otro.

2.2.2.2. *Financiación basada en sistemas impositivos independientes.* En este modelo cada nivel de gobierno tiene capacidad para establecer sus propios impuestos, regulando los elementos tributarios correspondientes a los mismos y con plena capacidad para su gestión, según exista o no separación de fuentes. Cuando las fuentes impositivas son concurrentes o comunes, las distintas figuras impositivas gravan los mismos hechos imponible en los diferentes niveles de gobierno, frente a lo cual se debe evitar la doble tributación por parte del contribuyente. Caso contrario ocurre cuando existen fuentes separadas, ya que en este caso se distribuyen separadamente las distintas fuentes impositivas existentes, entre los diferentes niveles de gobierno, asumiendo la desventaja de que éstas sean limitadas en número y con potencialidades muy distintas, haciendo que el reparto nunca sea neutral respecto a los resultados. Para evitar esta situación, se requiere de una norma constitucional o un pacto intergubernamental que armonice tal distribución; de lo contrario, daría origen a continuos procesos de negociación y revisión por el elevado grado de autonomía financiera que tal mecanismo le concede a los gobiernos subcentrales.

2.2.2.3. *Sistemas mixtos de financiación.* Estos sistemas surgen de las necesidades impuestas por la realidad de combinar de diferentes formas y maneras los modelos teóricos antes expuestos, a fin de evitar un exceso de rigidez en el sistema de financiación intergubernamental. Es común que en la práctica se incorporen otros elementos financieros adicionales, distintos a los estrictamente impositivos a fin de incluir mayor flexibilidad en el sistema, como es el caso de las transferencias intergubernamentales o subvenciones.

Las transferencias intergubernamentales como mecanismos de financiación pública, procuran la eficiencia y la equidad como fines últimos del federalismo fiscal ya que ante la presencia de situaciones jurisdiccionales ineficientes que se dan bajo determinadas circunstancias, se ha impuesto el uso de las transferencias intergubernamentales como mecanismo neutralizador de las mismas en la gran mayoría de las economías desarrolladas. Es alrededor del problema de las externalidades y las ideas de redistribución de renta

(subvenciones), que se ha impuesto la necesidad de uso de las transferencias intergubernamentales en el federalismo fiscal, como mecanismo de equilibrio horizontal e interterritorial.

Dentro de la tipología que adoptan las transferencias intergubernamentales se encuentran dos grandes grupos: las transferencias no condicionadas (subvenciones generales) y las condicionadas. Las subvenciones incondicionales (o no condicionadas) son simples trasposos de recursos, en los que quien subvenciona no impone ninguna condición al subvencionado, de tal manera que este último tiene entera libertad para decidir el destino de los fondos. Por el contrario, las subvenciones condicionales (o condicionadas), son aquellas que están sujetas a algún tipo de restricción o condición por parte del ente que hace la transferencia.

2.2.3. El recurso del endeudamiento.

Desde los inicios teóricos de la Hacienda Pública, la función fiscal del endeudamiento le ha sido asignada básicamente al nivel central de gobierno, dado que constituye un instrumento de política fiscal directamente relacionado con el proceso de estabilización macroeconómica por la influencia que ejerce sobre la demanda agregada. Rangel (2003)

No obstante, este planteamiento tan generalizado ha recibido fuertes críticas ya que algunos autores son de la opinión que el manejo del endeudamiento a nivel subcentral, nada tiene que ver con los intentos de manipulación de la demanda agregada, sino con el deseo de conseguir recursos de forma equitativa y suficiente para el buen desempeño de éstos, por lo que se impone la necesidad de establecer directrices de control y limitaciones adecuadas en el uso de este instrumento fiscal por parte de los gobiernos subcentrales, a objeto de garantizar el principio de equidad en el acceso y manejo de esta fuente de financiamiento.

Básicamente se deben buscar mecanismos idóneos que garanticen la equidad intertemporal e intergeneracional en la distribución de los costos y beneficios que representa la ejecución de un proyecto de inversión de cierta envergadura a nivel local, lo cual ha dado origen a la regla de oro para la financiación del gasto a partir de dos preceptos fundamentales:

- El gasto corriente debe ser financiado exclusivamente por impuestos y tasas.
- Cada proyecto de capital debe estar totalmente financiado por préstamos que sean armonizados durante la vida del proyecto en cuestión, de tal manera que la proporción

de los intereses totales y los costos de administración temporal, igualen anualmente los beneficios totales recibidos del proyecto.

2.2.4. Las diversas figuras tributarias como mecanismos de financiamiento.

La distribución de figuras tributarias por niveles de gobierno obedece al modelo de financiamiento público existente en un momento dado, haciendo que algunos impuestos sean recaudados en su totalidad por el nivel central de gobierno y luego redistribuidos a los niveles subcentrales a través de las subvenciones o transferencias intergubernamentales, o permitiendo en algunos casos cierta participación directa en el rendimiento local de los mismos. Es muy frecuente que aquellos tributos de más amplia base y rendimiento más cuantioso, sean recaudados por el nivel central, a objeto de evitar inequidades horizontales entre regiones con diferente grado de desarrollo económico, fortaleciendo de esta manera las funciones de distribución y estabilización propias del Estado, definidas con gran claridad por Musgrave (1995:7). Es por ello que cada Estado adopta su propia fórmula distributiva de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

En el caso español, la distribución tributaria es la siguiente: Impuesto sobre la Renta Global, es de carácter exclusivo del gobierno central y compartido (o participado) con el nivel regional de gobierno. El Impuesto Cédular sobre la Renta (rentas específicas) es exclusivo del nivel regional; el Impuesto sobre Sociedades, de carácter exclusivo del gobierno central; el Impuesto sobre Actividades Económicas es exclusivo del nivel local, compartido con el nivel regional de gobierno. El Impuesto Patrimonial, es totalmente exclusivo del nivel central; el Impuesto sobre las Ventas (Impuesto al Valor Agregado), es de carácter compartido entre el nivel central y el nivel regional en su fase minorista; el Impuesto sobre Consumos Específicos (o accisas), es compartido entre el nivel central y el nivel regional de gobierno. Los Impuestos sobre: Sucesiones, Exportaciones e Importaciones y Recursos Naturales son de carácter exclusivo del nivel central de gobierno. El Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria y el Impuesto sobre Vehículos de tracción mecánica, son de carácter exclusivo del nivel local de gobierno. En tanto que otros impuestos menores (juegos de azar, publicidad, entre otros) y las contribuciones especiales, tienen carácter exclusivo tanto a nivel regional como local, en función del ámbito donde se genere el hecho imponible y finalmente, las tasas, son de carácter

exclusivo para los tres niveles de gobierno, atendiendo al espacio o ámbito donde se genere el hecho imponible respectivo, según Rangel (2003).

En el caso venezolano, la asignación tributaria por niveles de gobierno se encuentra tipificada a nivel constitucional. En el Artículo (156,12), se definen los tributos exclusivos del poder central de gobierno. En este sentido se establece:

Es de la competencia del Poder Público Nacional: la creación, organización, recaudación, administración y control de los Impuestos sobre la Renta, sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos, el Capital, la Producción, el Valor Agregado, los Hidrocarburos y Minas, de los gravámenes a la Importación y Exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los estados y municipios por esta Constitución y la Ley.¹²

Los tributos asignados en forma exclusiva a los estados, se encuentran establecidos en el Artículo 164, numerales (5, 7, 9 y 10): los tributos recaudados por concepto de la explotación de minerales no metálicos, salinas y ostrales, papel sellado, timbres fiscales y estampillas, así como las tasas provenientes de la administración de tierras baldías en su jurisdicción, las provenientes de la administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial. Estas últimas competencias tributarias definidas con carácter exclusivo en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público (LOD) y establecidas en 1999 a nivel constitucional, fueron revertidas nuevamente al poder central¹³, bajo una filosofía política de recentralización fiscal que progresivamente se viene imponiendo en Venezuela, según Rodríguez (2009).

¹² Debe destacarse en este sentido que mediante los recursos captados a nivel nacional por concepto de Impuesto sobre la Renta y Valor Agregado, se conforma el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), como fuente primordial de financiamiento de los gobiernos locales, bajo la figura de un sistema puro de financiación basado en subvenciones, de acuerdo a los análisis teóricos anteriormente realizados al respecto.

¹³ Para mayores detalles, ver reforma a la Ley de Descentralización del 17 de marzo de 2009 en: <http://www.asambleanacional.gob.ve>

Igualmente, los tributos establecidos en forma exclusiva al nivel local de gobierno (municipalidades), se encuentran estatuidos en el Artículo (179,2): Impuestos sobre Actividades Económicas de Industria, Comercio, Servicios o de índole similar; Impuestos sobre Inmuebles Urbanos, Vehículos, Espectáculos Públicos, Juegos y Apuestas Lícitas, Propaganda y Publicidad Comercial; además de las diversas tasas por el uso de sus bienes o servicios y las contribuciones especiales por concepto de plusvalías de la propiedad generadas por cambio de uso o intensidad y, el Impuesto Territorial Rural o sobre predios rurales.

Una vez analizadas las distintas estructuras de distribución de competencias tributarias por niveles de gobierno y sus diversos enfoques teóricos, se aborda a continuación la teoría que sustenta el Impuesto Inmobiliario Urbano.

2.2.4.1. El impuesto inmobiliario urbano como fuente de financiamiento fiscal del nivel local de gobierno.

Dado que el objetivo fundamental de esta investigación se orienta al diseño de una estrategia gerencial para mejorar la recaudación tributaria por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano en el casco central del municipio Libertador del estado Mérida, el análisis teórico, jurídico y estadístico girará en torno a este tributo en las siguientes secciones.

Según Albi et al. (2000), el Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto, generalmente de carácter municipal, que grava el valor de los inmuebles (terrenos y construcciones) urbanos y rústicos de un municipio, abarcando los terrenos y edificios, tanto de uso residencial (viviendas) como productivo (fabricas, establecimientos comerciales, etc.). Sin embargo, el componente fundamental de la base del impuesto son las viviendas, y por ello la atención se centra fundamentalmente sobre éstas.

Señala este autor, que en el caso español, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles tiene una importancia limitada dentro del conjunto de ingresos fiscales de las Administraciones Públicas, siendo, sin embargo, la piedra angular de los sistemas tributarios municipales. Concretamente, en España este tributo representa el cincuenta y cinco por ciento (55%) de los ingresos impositivos municipales y cerca del cuarenta por ciento (40%) de los ingresos propios. Sin embargo, en los países de tradición hacendística anglosajona, el impuesto equivalente al Impuesto Inmobiliario, generalmente denominado Impuesto sobre la Propiedad

(property tax), tiene incluso una participación más importante que en España. En Australia por ejemplo, representa más del noventa y cinco por ciento (95%) de los ingresos propios locales, en Canadá casi el noventa por ciento (90%) y en Estados Unidos alrededor del ochenta por ciento (80%).

Tradicionalmente, la justificación de este impuesto a nivel local se apoya en argumentos de cuatro tipos: eficiencia, equidad, sencillez de gestión y capacidad recaudatoria.

- El argumento convencional de eficiencia, se basa en que el impuesto grava factores productivos inmóviles (tierra y edificios), que además de no depreciarse (tierra) o hacerlo muy lentamente (edificios), no pueden escapar de la imposición buscando usos alternativos; lo cual, al menos en el corto plazo, representa una elevada eficiencia financiera que garantiza la no alteración de recursos.
- En cuanto a la equidad, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se suele justificar apelando a los principios clásicos de la capacidad de pago y el beneficio. En cuanto a la capacidad de pago, aquellos individuos con mayor capacidad de pago, deben pagar más impuestos. Si se acepta que la riqueza es un indicador de la capacidad de pago complementario a la renta, al ser los bienes inmuebles parte de la riqueza individual, el impuesto en referencia sirve para gravar un elemento de la capacidad de pago. Respecto al principio del beneficio, los ciudadanos deben contribuir a la financiación de la actividad pública en función de los beneficios que deriven de esta actuación, y dado que el valor de los inmuebles depende entre otras cosas, de la cantidad y calidad de los servicios que prestan los ayuntamientos (seguridad en las calles, transporte, belleza y limpieza del entorno, entre otros), el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se puede justificar como una especie de cuasi-precio por el valor de los servicios que presta el ayuntamiento.
- Desde la perspectiva de la gestión, se argumenta que como las bases que grava el impuesto sobre bienes inmuebles (tierra y construcciones), no pueden ocultarse ni desplazarse, su gestión se hace mucho más simple que la de otros impuestos y por ello, es un instrumento recaudatorio más apropiado para aquellas administraciones tributarias, como las locales; que disponen de una capacidad de gestión más limitada que la administración central. Dada la importancia que tienen los inmuebles ubicados en el área municipal, se afirma que el impuesto referido tiene la mayor capacidad

recaudatoria para garantizar, la suficiencia financiera de los municipios, esto es, que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles permite generar tantos ingresos fiscales como sean necesarios para financiar el nivel de gasto municipal que se considere óptimo, lo cual, en algunos casos resulta discutible desde el punto de vista práctico.

2.2.4.1.1. La eficacia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Afirma el autor antes citado, que para analizar la eficiencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, es necesario delimitar previamente su incidencia, vale decir, determinar quién realmente soporta el impuesto y cuál es su impacto en los precios de las viviendas y los alquileres.

2.2.4.1.1.1. Incidencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La vivienda puede interpretarse como un bien de capital que en cada momento del tiempo produce un servicio, al que se le denomina *servicio de alojamiento*. El propietario de este servicio puede venderlo en el mercado o simplemente, consumirlo. En el primer caso, alquilará la vivienda y en el segundo la ocupará, con lo que estaría jugando al doble papel de oferente y demandante en el mercado de viviendas.

Llamando V , al valor de una vivienda, el cual viene expresado por la suma de dos componentes, el valor del suelo V_s y el valor de la construcción V_c . Esto es: $V = V_s + V_c$. Si se denota por p al precio de una unidad de servicio de alojamiento y por r , el tipo de interés de mercado y suponiendo por razones de sencillez que cada vivienda sólo produce una unidad de servicio de alojamiento y que la duración de las viviendas es infinita, al igual que cualquier otro activo, el valor de una casa vendrá dado por el valor presente de las rentas futuras que produce. Matemáticamente:

$$V = \frac{p}{1+r} + \frac{p}{(1+r)^2} + \frac{p}{(1+r)^3} + \dots = \frac{p}{r}$$

De donde se deduce que: $p = r \cdot v$, es decir, que el valor de una vivienda es el indicador que garantiza que ésta produce la misma rentabilidad que la inversión en cualquier otro activo.

Bajo este contexto, han surgido tres teorías fundamentales sobre la incidencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles: *la teoría clásica, la moderna y la interpretación del*

Impuesto sobre Bienes Inmuebles como tasa de utilización. En realidad, según los autores, estas teorías no son contradictorias, sino complementarias, argumenta Albi et al. (2000). La razón de ello estriba en que la incidencia del impuesto sobre bienes inmuebles, depende de una gran variedad de factores, tales como: en qué se emplea la recaudación (mayor gasto o reducción de otros impuestos, entre otros), o quién establece o aumenta el impuesto (un municipio o todos los municipios simultáneamente). Cada teoría será el reflejo de un conjunto diferente de supuestos y por tanto, aplicables en circunstancias diferentes.

2.2.4.1.1.1. Teoría clásica de la incidencia del Impuesto sobre Bienes

Inmuebles. Según la tesis generalmente aceptada hasta la década de los años setenta del siglo pasado, el Impuesto Inmobiliario lo soportan en el corto plazo los propietarios del suelo y de los edificios, en tanto que, en el largo plazo, los propietarios del suelo siguen soportando el impuesto, pero los propietarios de los edificios pueden trasladar a los inquilinos la parte del impuesto que les corresponde. Obviamente, para los propietarios que viven en su propia vivienda, esta diferencia no tiene demasiada importancia, ya que son, a la vez, propietarios e inquilinos: soportan la totalidad del impuesto tanto en el corto como en el largo plazo.

Para analizar matemáticamente este planteamiento, se supone que se establece un Impuesto Inmobiliario sobre el valor de las viviendas de un determinado municipio. De momento, se asume que el monto recaudado será utilizado para fines distintos a la provisión de servicios adicionales, como por ejemplo, para reducir otros impuestos. En el corto plazo, tanto la cantidad de suelo como la de construcciones se consideran fijas, haciendo que la oferta de viviendas se comporte como completamente inelástica. El impuesto establecido por tanto, no afectará la cantidad de viviendas ofertadas, y al no variar la cantidad, tampoco cambiará el precio que los compradores (inquilinos) están dispuestos a pagar, es decir, el precio de alquiler permanecerá entonces inalterado al nivel que existía antes de establecer el impuesto p .

Según esta teoría, pese a que el valor del alquiler no altera el valor de las viviendas, sin embargo, si lo hará disminuir, ya que los propietarios tendrán que pagar en cada período el impuesto establecido. Si en este caso, se llama t al tipo impositivo del Impuesto Inmobiliario y v' al valor de las viviendas después de establecido el impuesto, el rendimiento neto para el

propietario después de establecido el impuesto será: $p - tv'$, por lo que el nuevo valor de la vivienda v' será entonces el valor presente de estos rendimientos futuros. Es decir:

$$v' = \frac{p - tv'}{1 + r} + \frac{p - tv'}{(1 + r)^2} + \frac{p - tv'}{(1 + r)^3} + \dots = \frac{p - tv'}{r}$$

de donde se obtiene que:

$$v' = v - t \left(\frac{v'}{r} \right) = \frac{p}{r + 1} = \left(\frac{r}{r + t} \right) v$$

Vale decir, el valor de las viviendas disminuye en una cantidad igual al valor presente de los impuestos futuros ($t.v'/r$) que recaen sobre dicha vivienda, lo que se conoce como capitalización del impuesto. Lo que ocurre en este caso es que al reducirse el valor de la rentabilidad del activo vivienda, su valor disminuye.

En el largo plazo, las cosas serán diferentes. Para visualizar esta situación es necesario descomponer el impuesto en dos partes: la que recae sobre el suelo ($t.v'_s$) y la que recae sobre las edificaciones: tv'_c

En cuanto al suelo, sus propietarios no podrán escapar de esta pérdida de rentabilidad. Para ello tendrán que vender la tierra e invertir lo obtenido en otros activos, pero, al vender la tierra incurrirían en una pérdida de capital igual en valor a la cuantía de los impuestos que tratan de evitar.

En el largo plazo, sin embargo, los propietarios de las edificaciones si podrán escapar del impuesto, ya que al reducirse la rentabilidad de las edificaciones, se dedicará menos capital a la construcción. De esta manera, se construirán menos edificios (o de menor calidad) que los que se hubieran construido en ausencia de impuestos y se dedicará menos capital a la rehabilitación de los edificios existentes. Se producirá entonces una reducción de la oferta de viviendas (en relación a la que habría en ausencia del impuesto) y el precio de las edificaciones aumentará. Este proceso continuará hasta que la rentabilidad de invertir en la construcción sea igual a la de los usos alternativos del capital, lo cual ocurrirá cuando el precio de alquiler haya aumentado para compensar la parte del impuesto que grava las edificaciones; es decir, cuando el monto del impuesto se haya trasladado a los inquilinos. Dado que la tasa de depreciación del capital invertido en edificaciones es relativamente baja, esta traslación es más rápida en casos en que el mercado de vivienda se esté expandiendo.

Este proceso de traslación no operará en el caso de la tierra porque la oferta de tierra es fija y, consecuentemente, no se reducirá como respuesta a la disminución de la rentabilidad. El resultado final es que, en cada período, el precio de alquiler aumentará en tV_c' , esto es, en el monto del impuesto que recae sobre los edificios.

2.2.4.1.1.2. Teoría moderna de la incidencia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La denominada teoría moderna sobre el Impuesto Inmobiliario, comienza a ser desarrollada por Miesz Kowski (1972), según Albi et al. (2000). De acuerdo a la visión moderna, el análisis clásico es correcto en el corto plazo, pero, en el largo plazo, al ignorar las posibles variaciones en la rentabilidad del capital, el análisis sólo constituye una aproximación al equilibrio parcial, y por lo tanto, se torna limitado.

Al tener en cuenta las posibles variaciones de la tasa de rentabilidad, la parte del impuesto correspondiente a las edificaciones, la soportarán todos los propietarios del capital existente en la economía (invertido en cualquier tipo de activos, ya sean edificios o capital productivo) vía reducción de la tasa de rentabilidad. La parte del impuesto correspondiente al suelo, la seguirán soportando los propietarios de la tierra, alterándose posiblemente la renta de otros agentes, tales como los trabajadores, inquilinos, entre otros.

Para sustentar este planteamiento, el análisis moderno retoma el análisis clásico en el momento en que el capital abandona el sector de la vivienda, planteando que la reducción del capital en el sector construcción dará lugar a un aumento del capital en otros sectores de la economía, ya que al disminuir en este sector, aumentará su rendimiento. Simétricamente, al aumentar el capital en los restantes sectores de la economía, su rendimiento disminuirá conjuntamente con su productividad marginal. Este proceso continuará hasta que el rendimiento neto sea igual en todos los sectores, lo cual se producirá a un tipo de rentabilidad inferior a la que existía antes del establecimiento del impuesto, ya que ahora habrá más capital en los sectores que no son de la construcción. La reducción del tipo de rendimiento hará que todos los propietarios del capital, independientemente de donde lo tengan invertido, vean disminuir su renta.

En cuanto al suelo, el razonamiento es muy similar al caso clásico: al constituir un factor de oferta inelástica, el impuesto no puede ser trasladado y por ende lo soporta en su totalidad.

2.2.4.1.1.3. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles como tasa de utilización.

De acuerdo a Hamilton (1975, 1976), citado por Albi et al. (2000), cuando los ingresos adicionales que proporcionan un aumento del Impuesto Inmobiliario, se utilizan para financiar nuevos gastos locales, este impuesto no puede considerarse propiamente como un impuesto sobre el suelo y el consumo de edificaciones (teoría clásica), ni como un impuesto sobre el suelo y el capital (teoría moderna), sino que es equivalente a una tasa de utilización. Serán los inquilinos quienes soporten la totalidad del impuesto, pero este aumento de los alquileres será siempre el precio que pagan por los nuevos servicios locales. Como se trata de un precio a cambio de un servicio, no hay incidencia en ningún sentido.

El punto de partida para justificar esta teoría, es la observación de que la gente está dispuesta a pagar más por vivir en municipios con mejores servicios públicos. Consecuentemente, cuando aumenta la oferta de servicios locales, aumenta la demanda de viviendas y por tanto, su valor y el precio de los alquileres. Si el aumento del alquiler es igual a la cuantía adicional del impuesto, éste será trasladado a los inquilinos sin variación alguna en la rentabilidad de las edificaciones y en consecuencia, no habrá ninguna reasignación posterior de capital.

En esencia, lo que afirma esta teoría es que ante una elevación del Impuesto Inmobiliario destinada a aumentar los servicios locales, se capitalizarán tanto los impuestos como los beneficios derivados del gasto público, dejando inalterada la distribución de renta entre los agentes. Los inquilinos pagarán más, pero recibirán más servicios. Los propietarios recibirán más por el alquiler, pero al pagar el monto adicional del impuesto, quedarán igual que antes.

Analíticamente, este razonamiento supone que el precio de los alquileres aumenta de p a $p' = p + b$, donde b , son los beneficios del gasto que se obtiene por inquilino. Si se supone que estos beneficios son iguales al monto del impuesto, $b = t.v'$, entonces, el valor de la vivienda después del impuesto, v' , será el valor presente de los alquileres futuros, menos los impuestos futuros. Es decir,

$$v' = \frac{p' - tv'}{r} = \frac{p + b - tv'}{r} = \frac{p}{r} = v$$

Lo cual indica que el impuesto no alterará el valor de las viviendas y por lo tanto, su introducción no afectará el mercado de viviendas.

Lógicamente, para que este razonamiento sea cierto, debe ocurrir que el valor de los beneficios del gasto que recibe un inquilino, sea proporcional al valor de la vivienda que ocupa, lo que significa que, quienes vivan en viviendas mejores, obtendrán mayores beneficios. Esto, sin embargo, no es siempre así. Por ejemplo, el valor de mejorar los accesos a una urbanización o el valor de aumentar la vigilancia policial en la misma, puede ser igual para todos los residentes en la zona, independientemente de que vivan en casas de 5 millones de dólares o en casas de 3,5 millones. En estos casos, las normativas urbanizadoras pueden mejorar la eficiencia, ya que al limitar el número de construcciones y establecer estándares mínimos en las construcciones, garantizan una cierta homogeneidad en los valores de las viviendas de quienes viven en zonas similares, permitiendo que los beneficios del gasto sean similares para todos los residentes y convertirá el Impuesto Inmobiliario en una tasa de uso y por tanto, en un impuesto eficiente.

Si, contrariamente al planteamiento anterior, los beneficios del gasto público no estuviesen relacionados con el valor de las viviendas, el incremento del impuesto daría lugar a ganancias y pérdidas de capital entre los propietarios del suelo y los de las viviendas. Por ejemplo, si para una vivienda dada, $b > tv'$, los propietarios de viviendas y del suelo saldrán beneficiados, en tanto que, si $b < tv'$, se producirá la situación contraria.

Destaca Albi et al. (2000), en relación a la validez de las teorías consideradas sobre la incidencia del Impuesto Inmobiliario, que cada una predice una incidencia diferente del impuesto, lo cual no debe ser razón para considerarlas contradictorias, ya que lo que en realidad ocurre es que todas son correctas, pero basadas en supuestos diferentes y por ende, aplicables a situaciones distintas.

La teoría clásica ignora los efectos del gasto y las posibles variaciones de la tasa de rentabilidad cuando el capital abandona el sector construcción. Pero, esto será aplicable en situaciones en la que estos supuestos sean posibles. Una situación contraria sería aquella en la que un solo municipio (o unos pocos de ellos), establezcan (o aumenten) unilateralmente el impuesto inmobiliario y utilicen tales recursos para reducir otros impuestos o la deuda emitida. El hecho de que los recursos adicionales no se traduzcan en una provisión adicional de servicios públicos municipales, permite ignorar la posible capitalización del gasto. Por otro lado, el que se trate de un solo municipio (o unos pocos), sugiere que la cantidad de capital

que se trasladará del sector construcción a otros sectores, será pequeña (en relación al capital total) y es razonable suponer que no tendrá efectos significativos sobre el tipo de interés.

La teoría moderna difiere de la clásica en que toma en cuenta las posibles variaciones del tipo de rendimiento del capital aunque sigue ignorando la posible capitalización del gasto, lo cual, la hace aplicable a situaciones en las que se produzca un aumento general del impuesto (de muchos o de todos los municipios), de tal forma que se produzca una salida significativa de capital del sector de la construcción, pero los ingresos adicionales, no se traducirán en provisión de servicios adicionales.

Por último, la teoría del Impuesto Inmobiliario como tasa de utilización es más aplicable a situaciones en las que el incremento del impuesto vaya acompañado de aumentos en los servicios que provee un ayuntamiento.

En conclusión, tradicionalmente se ha considerado que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles tiene un efecto neutral, ya que no distorsiona la asignación de recursos, cuando se incrementa su cuantía sobre bases que carecen de movilidad.

2.2.4.1.1.2. La equidad del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Según Albi et al (2000), la equidad de este impuesto se puede argumentar tanto desde la perspectiva del principio de la capacidad de pago, como desde el principio del beneficio, siendo ambas justificaciones ampliamente utilizadas, son imperfectas en el campo práctico.

En este sentido, la relación que pueda establecerse entre el Impuesto Inmobiliario y la capacidad de pago, depende en última instancia de quien soporte el impuesto. Las teorías analizadas sugieren que en función de los supuestos y el período de análisis, el impuesto se divide entre propietarios de capital inmobiliario, inquilinos y propietarios del capital en la economía. En realidad, el hecho de que frecuentemente el inquilino de una vivienda sea también su propietario y la convicción empírica de que una buena parte del impuesto se capitaliza, se ha traducido en que la valoración del impuesto, en términos de la capacidad de pago, se realice según la relación capacidad de pago/gasto en vivienda. Desde esta perspectiva, la progresividad del impuesto es dudosa por varias razones: en primer lugar, la vivienda es un bien necesario y por tanto, su demanda es bastante inelástica, dando como resultado que las rentas más bajas observan un porcentaje mayor en propiedad residencial que las rentas más altas, y esto, conduce a la regresividad del impuesto.

En segundo lugar, el valor de la propiedad puede ser el reflejo de la renta pasada, y no de la renta presente. Por ejemplo, señalan estos autores, una pareja de jubilados puede estar ocupando una vivienda que pudieron comprar en el pasado cuando ambos trabajaban, pero no en el momento presente. En una coyuntura alcista del mercado de vivienda, mucha gente se encontrará viviendo en casas que, con su renta actual, no podrían pagar. De esta forma es perfectamente factible encontrar dentro de un mismo edificio a muchas personas que han comprado su vivienda antes del movimiento alcista y que tienen una capacidad de pago reducida, así como también habrá gente que cuentan con una elevada capacidad de pago y han comprado su residencia tras el movimiento alcista en el mercado.

Todos estos problemas de descoordinación entre la capacidad de pago y el valor de las viviendas, no son triviales y han obligado a muchos países especialmente a aquellos en los que las haciendas locales descansan fundamentalmente en el Impuesto sobre la Propiedad, tales como: El Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, a instaurar esquemas mediante los cuales se devuelvan los impuestos sobre la propiedad a aquellos individuos de renta baja que ocupen viviendas de valor elevado en relación a su nivel actual de renta.

Los problemas de equidad vertical se agravan porque, como ha ocurrido en España hasta 1998, el Impuesto Inmobiliario puede ser deducible de la base del Impuesto sobre la Renta. En este sentido, los propietarios con mayor capacidad de pago, al estar sujetos a tipos impositivos marginales más elevados, conseguirán ahorros fiscales mayores, difuminando de esta forma aún más la relación entre el Impuesto Inmobiliario y la capacidad de pago.

La segunda justificación de equidad del Impuesto sobre la Propiedad, se apoya en el principio del beneficio, es decir, en el nexo servicios municipales /valor de las viviendas. Bajo este enfoque, el primer problema radica en la naturaleza misma del principio del beneficio, ya que si los que más se benefician son los que deben pagar más, en muchos casos, serán los más pobres los que deban sufragar el gasto público. Esto va en contra de las nociones igualitarias de justicia distributiva que, en muchos países, juega un papel esencial en el diseño de los sistemas fiscales.

El segundo problema se deriva de lo impreciso del nexo servicios municipales/valor de las viviendas, ya que la evidencia empírica sugiere que al menos en Estados Unidos, este nexo no existe. Vale decir, que ceteris paribus, a mayores servicios municipales, mayores precios de las viviendas, lo que haría el Impuesto Inmobiliario plenamente justificable por el principio

del beneficio. Sin embargo, lo que no está claro es que, si los aumentos de valor debidos a los servicios municipales son verdaderamente proporcionales al valor de las viviendas.

Es decir, que si una vivienda vale el doble que otra, su valor aumentará el doble como resultado de los servicios municipales. De hecho, es perfectamente factible que el aumento de valor sea menos que proporcional o incluso, constante. En estos casos, lo que estaría justificado, de acuerdo con el principio del beneficio, no sería un impuesto proporcional sobre la propiedad, sino un impuesto regresivo e incluso, un impuesto de tanto alzado.¹⁴

Teniendo en consideración los aspectos anteriores, el análisis sugiere que, en general, el Impuesto Inmobiliario es regresivo desde la perspectiva de la capacidad de pago, y que su relación con los beneficios del gasto municipal, es cuando menos, difusa.

2.2.4.1.1.3. La gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Motivado a que la base imponible de este impuesto (la tierra y los edificios), no puede ocultarse ni trasladarse de un municipio a otro, con frecuencia se le considera como un impuesto relativamente fácil de gestionar e inspeccionar.

En la práctica, sin embargo, las cosas no son tan simples, ya que por un lado se presenta el problema de cómo valorar la tierra y los edificios. El Impuesto Inmobiliario trata de gravar, en principio, el valor real de los inmuebles, es decir, el valor que un propietario de un activo inmobiliario podría obtener si lo vendiera en el mercado. El problema que se genera acá es que, en tanto que una propiedad no haya sido transmitida recientemente, la administración deberá realizar una tasación para determinar su valor, lo cual introduce en la práctica dos tipos de problemas:

- En función de la exactitud del método de valoración utilizado, se puede abrir una divergencia entre el valor real de la propiedad y su valor a efectos tributarios. Dado el gran número de variables que inciden sobre el precio de un inmueble, esta divergencia puede resultar en muchos casos considerable. Cuando estas divergencias no son uniformes para todas las viviendas (y en general nunca lo serán), se puede crear entre

¹⁴ Impuesto a tanto alzado (o uniforme): Impuesto en el que el tipo impositivo es independiente de la magnitud de la base, según: la gran enciclopedia de economía, disponible en: <http://www.economia48.com/spa/d/impuesto-a-tanto-alzado-o-uniforme/impuesto-a-tanto-alzado-o-uniforme.htm>

los contribuyentes el sentimiento de que se trata de un impuesto arbitrario y por tanto, rechazable.

- Dado que en el precio de los inmuebles no es constante su valoración fiscal, si se quiere acercar a la valoración de mercado, debe actualizarse periódicamente, bien, volviéndose a valorar la propiedad o simplemente aplicando un coeficiente de actualización a la tasación inicial. El hecho de que periódicamente sea la administración la que deba tomar la iniciativa de revalorizar los inmuebles es costoso y puede acentuar el sentimiento de rechazo por parte de los contribuyentes. Por otro lado, el costo de gestión no es despreciable, especialmente en el caso de los municipios pequeños. Para el caso de Estados Unidos, se ha estimado este coste en un 1,5% de la totalidad recaudada por concepto del mismo, según los autores citados.

2.2.4.1.1.4. La aceptabilidad del Impuesto sobre Bienes Inmuebles por los

contribuyentes. El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto notoriamente impopular, ampliamente rechazado por los contribuyentes, según Albi et al (2000). En Estados Unidos, el ejemplo emblemático de este rechazo es la denominada proposición 13, aprobada por los votantes de California en 1987, la cual imponía unos límites estrictos, tanto al tipo de gravamen del Impuesto sobre la Propiedad, como al aumento del valor de tasación. Posteriormente, otros estados aprobaron limitaciones equivalentes. En España, también se han producido episodios similares, pues se destaca el hecho de que en 1990, en un intento por actualizar los valores catastrales de los inmuebles, se dio lugar a movimientos ciudadanos importantes que, en última instancia, detuvieron el proceso de actualización.

Existen varias razones que explican la impopularidad de este impuesto. En primer lugar se ubica el hecho de que la relación entre la capacidad de pago y el valor de las viviendas, es difusa, lo cual, se traduce, por una parte, en que muchos contribuyentes, a pesar de ocupar viviendas caras, no pueden pagar impuestos elevados sobre la propiedad. Por otra parte, personas con capacidad de pago ampliamente divergente, deberán pagar montos impositivos iguales, haciendo que el impuesto se perciba como injusto.

El segundo problema que se presenta al respecto, tiene que ver con la relación entre el valor de tasación de las viviendas y su valor de mercado. Generalmente, el valor de tasación

de las viviendas es inferior al valor de mercado, y si esta subvaloración fuera uniforme para todas las viviendas, no causaría mayores problemas, pero, en la práctica esto no es así, ya que se da el caso de viviendas con valores de mercado similares que presentan valores de tasación diferentes; incluso, viviendas con valores más elevados, pueden tener tasaciones más bajas. Como consecuencia de esto, el impuesto es considerado por los contribuyentes como arbitrario.

Y finalmente, un tercer escollo que contribuye a la impopularidad del Impuesto Inmobiliario, es el carácter altamente visible de éste. El Impuesto sobre la Propiedad se paga una sola vez cada año, además, tanto las elevaciones del tipo de gravamen, como de la base imponible (valor de tasación), requiere de la acción discrecional de la Administración Pública, lo cual hace que el contribuyente perciba claramente cuánto paga por este impuesto.

2.2.4.1.1.5. Suficiencia y flexibilidad del Impuesto sobre Bienes Inmobiliarios. Consideran los autores antes citados, que para que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, se constituya en una base sólida de la financiación local, debería cumplir al menos dos principios: ser capaz de proveer los recursos para financiar el nivel de gasto público, que cada municipio estime necesario (principio de suficiencia) y, crecer cuando menos, a la misma tasa a la que crece la renta del municipio, a fin de poder acompañar el gasto público al crecimiento local (principio de flexibilidad)

En realidad el Impuesto Inmobiliario no cumple ninguno de estos dos principios. En cuanto a la suficiencia, dado el elevado valor de las viviendas situadas en la mayor parte de los municipios, pareciera que el Impuesto Inmobiliario la cumpliera, pero, la relación entre la capacidad de pago y el valor de la vivienda es muy difusa, y unos tipos impositivos muy elevados, podrían suponer una carga excesiva para muchos contribuyentes. Además, el impuesto inmobiliario es muy impopular y poco aceptado por los contribuyentes, lo que limita grandemente la posibilidad de establecer tipos impositivos muy elevados. No es, por tanto, sorprendente que incluso en aquellos países, en los que históricamente el Impuesto sobre la Propiedad Inmueble ha jugado un papel clave como elemento de la financiación local, se esté produciendo un declinar en su importancia.

En cuanto a la flexibilidad, el Impuesto Inmobiliario es un impuesto muy poco flexible, porque la determinación de su base imponible se deriva, no de un proceso de mercado, sino de la acción discrecional del sector público (valoración y puesta al día del catastro). De hecho, a no ser que el aumento de renta local se traduzca en la construcción de nuevas viviendas (bien porque haya aumentado el número de residentes, o bien porque se haya producido un aumento de la renta real per cápita), la flexibilidad del Impuesto Inmobiliario será muy baja.

3. Bases Jurídicas.

3.1. Evolución y fundamento del Impuesto Inmobiliario Urbano: Según Villegas (2002), el Impuesto Inmobiliario Urbano es el más antiguo de los impuestos directos, citando a Giannini (1945), ya que la tierra ha sido la fuente primordial de riqueza y por ello, la fuente preferida entre los diversos objetos de imposición, ofreciendo una base estable y segura para el cobro del tributo.

Plantea este autor que el mencionado tributo, se ajustaba a la idea de que el Estado tenía un derecho originario sobre todo el suelo sujeto a su poder (dominio eminente), por lo que era lógico que participara en los frutos de la tierra. Es decir, el gravamen era consustancial al fundo, el impuesto se consideraba una carga real de los inmuebles.

Con el paso del tiempo, esta concepción teórica evolucionó, así como la consideración en cuanto a su fundamento, ya que la riqueza mobiliaria fue adquiriendo una importancia predominante sobre la riqueza inmobiliaria. En efecto, la tierra dejó de ser prácticamente el único bien demostrativo de riqueza y el auge del patrimonio exteriorizado en forma de valores mobiliarios de todo tipo, hizo desaparecer la antigua preponderancia de este tributo. Además, la evolución de las teorías jurídico-tributarias demostró que el fundamento del Impuesto Inmobiliario no era diferente del de los otros impuestos: el deber solidario de los ciudadanos de contribuir al mantenimiento del Estado en la medida de las posibilidades de cada uno. Siendo la tierra una de las formas de exteriorización de la capacidad contributiva, se considera lógico que su propiedad sea objeto de gravámenes.

Siguiendo a Evans (1998), este tributo se cataloga como un Impuesto al Patrimonio y en Venezuela se remonta a sus orígenes coloniales, bajo la figura del llamado Impuesto sobre Puertas y Ventanas o Derecho de Frente, el cual en muchos municipios del país no está

debidamente regulado y en general, su rendimiento está muy por debajo de su potencialidad para generar recursos.

Asimismo, en las ciencias financieras se le ubica como un impuesto real u objetivo, por aplicarse en función de la tierra y de los edificios, prescindiendo de las condiciones personales del contribuyente. Resalta este autor, que en función de su evolución histórica, este impuesto ha adquirido cierto grado de personalización que lo aleja de su primitiva génesis.

En el caso venezolano, el Impuesto Inmobiliario Urbano se asemeja mucho en su estructuración inicial, a su homólogo impuesto británico, al tomar como medida de cuantificación, los valores de alquiler de la propiedad, a diferencia del caso norteamericano que toma como base imponible el capital o valor real del inmueble.

No obstante, actualmente la mayoría de las Ordenanzas Municipales que regulan este tributo, utilizan el valor del inmueble a los efectos de calcular el monto del impuesto.

En este sentido, comenta Evans (1998) que la Misión Shoup en Venezuela, hizo notar en su informe las ventajas de adoptar como base imponible los valores de alquiler de la propiedad y no el capital, siendo la principal de éstas la facilidad para administrar el impuesto, ya que los alquileres son fácilmente verificables en el mercado o, en todo caso, la renta puede estar controlada por el organismo administrativo encargado de fijar el canon de arrendamiento.

En uno de los trabajos más completos e interesantes sobre este impuesto, Ustáriz (1987), citado por el anterior autor, señala varios objetivos del Impuesto Inmobiliario Urbano. El primero de ellos, es el fin tradicional y primario de obtener recursos para cubrir los gastos públicos en general, para lo cual, serían más adecuadas las contribuciones por mejoras y en último término, el cumplimiento de los fines de determinada política de ordenación. No obstante, ello no implica en ningún momento desconocer que el objetivo primordial del citado impuesto, siga siendo su fin recaudatorio. Igualmente, plantea que dentro de los objetivos de política fiscal inmobiliaria, se encuentran los siguientes:

- a. Combatir la retención de áreas edificables, lo cual ayudaría a flexibilizar la oferta.
- b. Estimular la edificación suficiente y oportuna.
- c. Disminuir el atractivo de las actividades especulativas, derivando parte de los beneficios hacia las economías públicas y, en último termino al público en general.

3.2. Formas de imposición: evolución. De acuerdo a Villegas (2002), se observa que en la legislación comparada históricamente se han adoptado distintos sistemas de base para la medición del hecho imponible¹⁵. Tales sistemas tienen en algunos casos solo interés histórico, puesto que han dejado de aplicarse, mientras que otros, si bien no han sido implantados en forma total, son sugeridos como sistemas ideales de imposición a la tierra.

En primer lugar, se encuentra *el sistema de imposición sobre el producto bruto del suelo*, el cual consiste en establecer un porcentaje fijo sobre la producción de la tierra, sin tener en cuenta los gastos que ha demandado la producción de esos bienes. Este sistema tuvo su origen en España y se aplicaba mediante una alícuota del 10% sobre el producto bruto, por lo cual adquirió la denominación de diezmo.

En segundo lugar, se encuentra *la imposición sobre el valor venal (valor de venta) de la tierra*. Es este el sistema que se sigue en la legislación tributaria provincial y municipal en Argentina, según el autor en comento. En este caso, se establece la valuación del inmueble, teniendo en cuenta el valor directo del suelo y sus construcciones, así como el valor indirecto por vía de capitalización de renta real o presunta. Sobre esa valuación se cobra una alícuota de tipo generalmente proporcional.

En tercer lugar, se ubica *el sistema que grava la renta neta o efectiva de la tierra*. La renta neta es el valor que resulta luego de deducir de la renta bruta, las cargas y gastos de explotación del inmueble, según Villegas (2002). Este sistema ha sido fuertemente criticado, ya que resulta contrario a toda incentivación, pues quien más produce debe pagar más impuesto y ello repercute en forma adversa sobre la mayor productividad de la tierra que se requiere en el proceso productivo.

Finalmente, se encuentra *el sistema que grava la renta normal potencial de la tierra*, sobre cuya equidad se han producido innumerables controversias jurídicas, según el mencionado autor.

¹⁵ El hecho imponible es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo, y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria. Código Orgánico Tributario Venezolano (2001).

3.3. Principales características del Impuesto Inmobiliario Urbano y su ilustración a través del análisis de la vigente Ordenanza sobre este impuesto en el municipio Libertador del estado Mérida.

Este impuesto constituye un caso típico de *gravamen directo sobre la manifestación inmediata de la capacidad contributiva*, tradicionalmente establecido por las municipalidades en forma permanente en muchos países, sobre los inmuebles situados en su territorio. Actualmente se discute, según Villegas (2002), la situación jurídica de aquellos inmuebles situados en determinada provincia (o municipio), pero que por diversas razones han sido cedidos a la Nación, como por ejemplo, los territorios cedidos para la construcción de puertos y aeródromos en el caso argentino. Señala este autor, que en este caso la cuestión está en saber qué sucede fiscalmente si hay inmuebles particulares ubicados en zonas de jurisdicción nacional, en virtud de lo cual, las autoridades argentinas han resuelto que el derecho a gravarlos corresponde a las provincias.

Otra característica básica de este impuesto es *su carácter real*, ya que no tiene en cuenta las condiciones personales de los contribuyentes, pero sabiendo diferenciar estas condiciones de la obligación tributaria, que siempre es personal. La obligación de pagar el impuesto no es de los inmuebles, sino de las personas, generándose una tendencia a la subjetividad mediante la progresividad. Señala en este sentido que en algunas legislaciones se tiene en cuenta el total de las propiedades inmobiliarias del sujeto y se le grava progresivamente, lo cual es criticable, por cuanto no tiene en cuenta la riqueza mobiliaria del sujeto.

3.3.1. Hecho imponible. Siguiendo a Evans (1998:196), “el hecho imponible lo constituye en términos generales, la condición jurídica de propietario o poseedor del dominio útil de una casa, edificio o terreno sin construir”, es decir, la situación jurídica de propietario o titular de un derecho real que permita el disfrute de la renta de un inmueble urbano. Por ello, la circunstancia generadora de la obligación tributaria es el hecho de tener la disposición económica del inmueble como propietario o haciendo las veces de tal.

Añade igualmente, un elemento adicional para la configuración jurídica del hecho imponible, cual es el lugar donde se ubique el inmueble, en el cual se presten los servicios

municipales de calles, aseo urbano y luz eléctrica, en virtud de gravarse la propiedad urbana. En este sentido, le corresponde a los Concejos Municipales, la calificación de las zonas que se consideren urbanas, a los efectos de que se genere el hecho imponible referido.

El elemento clave en la determinación del hecho imponible, es la definición de cuáles inmuebles o terrenos entran dentro de la calificación de urbanos, ya que tal condicionamiento no solo debe responder a una realidad objetiva, sino que debe ubicarse dentro del conjunto de competencias públicas de cada municipalidad. Igualmente, destaca Evans (1998), que el concepto mismo de inmueble ha dado lugar a controversias derivadas de la ampliación de términos en consideración por parte del legislador municipal.

En este sentido señala que numerosos municipios venezolanos, han incluido dentro de este concepto a las instalaciones y equipos industriales y comerciales, ubicándolos dentro de la categoría de inmuebles por su naturaleza, por su destino y por su objeto, en concordancia con lo estipulado por el Código Civil venezolano. Sin embargo, la extinta Corte Suprema de Justicia, se pronunció en 1987 sobre la constitucionalidad de los dispositivos legales establecidos por el Código Civil en relación a la definición de bienes inmuebles y su clasificación, en los casos de dos Ordenanzas sobre el Impuesto Inmobiliario Urbano en los distritos de Puerto Cabello y Valencia.

Al respecto dispone la actual Ordenanza del Impuesto Inmobiliario Urbano: Los inmuebles por su naturaleza, ubicados en toda el área urbana del municipio Libertador del estado Mérida, causarán el Impuesto Inmobiliario establecido en la presente Ordenanza. Artículo 1. A los efectos del impuesto establecido en esta Ordenanza, se entiende por generador del mismo a los inmuebles por su naturaleza, es decir, a todos los terrenos, edificaciones y en general, toda construcción adherida de modo permanente al suelo en el área urbana del municipio Libertador del estado Mérida. Artículo 2.

3.3.2. Sujetos Pasivos.

De acuerdo a Evans (1998), la legislación municipal venezolana (Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2006), al igual que la de muchos otros países, considera como sujetos pasivos de este impuesto, no solo a los propietarios del inmueble, sino también a quien detente los poderes inherentes a la propiedad inmobiliaria, es decir, a quien tenga el dominio útil del inmueble ubicado en el área urbana.

Tal planteamiento está en correcta correspondencia con la teoría, según la cual, no solo se debe tener en cuenta el título jurídico de propiedad, sino el conjunto de facultades que forman el contenido de ese derecho. Es así como en muchas Ordenanzas venezolanas se definen como responsables del pago del impuesto a los usuarios del inmueble, los administradores del inmueble, usufructuarios y a quienes reciben cánones de arrendamiento.

A tales efectos, la Ordenanza en estudio establece: Son sujetos pasivos en condición de contribuyentes, las personas naturales, jurídicas y demás entes colectivos a los cuales se les atribuye calidad de sujetos de derecho, las entidades o colectividades que constituyen una unidad económica y los consorcios, que sean titulares de la propiedad, los inmuebles definidos en el artículo 2 de la presente Ordenanza y que, por supuesto, estén ubicadas en el área urbana del municipio Libertador del estado Mérida. Artículo 4

Son sujetos pasivos en condición de responsables: 1.El usufructuario o el beneficiario de un contrato de uso o habitación sobre inmuebles ubicados en el área urbana del municipio Libertador del estado Mérida”. 2. El acreedor o el anticresista si no hay pacto en contrario, conforme a lo establecido en el Código Civil de la República Bolivariana de Venezuela. 3. El enfiteuta y el comodato, solidariamente con el propietario, según acuerdo entre las partes. 4. El arrendatario de los inmuebles ubicados en el área urbana del municipio Libertador del estado Mérida, solidariamente con el propietario, según acuerdo entre las partes. 5. Las personas indicadas en el artículo 26 del Código Orgánico Tributario de la República Bolivariana de Venezuela¹⁶, en los casos y condiciones allí previstas, solidariamente con el propietario, por el monto de los impuestos que corresponda a los inmuebles ubicados en el área urbana del municipio Libertador del Estado Mérida, cuya administración y disposición ejercen. 6. El adquirente, por cualquier título de un inmueble ubicado en el área urbana del municipio

¹⁶ Artículo 26 del Código Orgánico Tributario (2001). “El responsable tendrá derecho a reclamar del contribuyente, el reintegro de las cantidades que hubiere pagado por él”.

Artículo 27 del Código Orgánico Tributario (2001). “Son responsables directos, en calidad de agentes de retención o de percepción, las personas designadas por la ley o por la Administración previa autorización legal, que por sus funciones públicas o por razón de sus actividades, intervengan en actos u operaciones en los cuales deban efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente. Los agentes de retención o de percepción, que lo sean por razón de sus actividades privadas, no tendrán el carácter de funcionarios públicos. Efectuada la retención o percepción, el agente es el único responsable ante el Fisco Nacional, por el importe retenido o percibido. De no realizar la retención o percepción, responderá solidariamente con el contribuyente. El agente es responsable ante el contribuyente por las retenciones efectuadas, sin normas legales o reglamentarias que las autoricen. Si el agente enteró a la Administración lo retenido, el contribuyente podrá solicitar de la Administración Tributaria el reintegro o la compensación correspondiente.

Libertador del estado Mérida, solidariamente con el causante, por los impuestos causados y no pagados hasta el momento de producirse la transmisión de la propiedad, salvo cuando la causa de la adquisición sea resultado de una decisión judicial. 7. Las tasas e impuestos explícitos en esta Ordenanza, deben ser expresados a partir del 1° de enero de 2008, en la unidad monetaria conocida como Bolívar Fuerte. Artículo 5

3.3.3. Base imponible y alícuota.

Siguiendo a Moya (2006), *la base imponible o base de cálculo* del Impuesto Inmobiliario Urbano, queda determinada por la valuación fiscal del inmueble obtenida a través de la operación catastral, la cual debe ajustarse mediante coeficientes de actualización en forma periódica. De esta manera la base imponible, en la generalidad de los casos, se expresa por el valor de la propiedad, proceso que corresponde realizar a la Administración Tributaria Municipal, para lo cual la mayoría de los municipios venezolanos, cuenta con una Oficina de Catastro en la cual se lleva un pormenorizado registro de inmuebles urbanos, con un valor actualizado de los mismos.

No obstante, en el pasado muchos municipios venezolanos han utilizado como base imponible la productividad real o presunta del inmueble, siendo en el primer caso la referencia directa, en tanto que en el segundo, es indirecta o mediata. En términos generales se señala a los alquileres como medición de la productividad real del inmueble, lo cual, económicamente representa un gravamen real sobre la renta bruta y dada su traslación al nivel de gasto del arrendatario, constituye un típico impuesto sobre el gasto, comúnmente denominado medio alquiler.

En este sentido, Mizrachi (1972), citado por Evans (1998), defiende la figura del alquiler como base imponible del impuesto, argumentando que no debe confundirse el Impuesto Inmobiliario con el impuesto al gasto o sobre los ingresos del propietario, ya que éste siempre está sujeto a la obligación tributaria, tanto si obtiene un ingreso o una pérdida por concepto de alquiler. Es decir, según este autor, se estaría ante la presencia de un impuesto a la renta de goce.

Indudablemente que la base que guarda más congruencia con el hecho imponible, es el valor de los inmuebles, mediante la utilización del catastro, sin que por ello, deba excluirse

completamente como elemento técnico de valuación, la productividad efectiva o potencial de los inmuebles. Sin embargo, es necesario dejar claro que el valor del inmueble debe determinarse de acuerdo con las características del mismo y verificar si en él han operado cambios materiales importantes que incrementen o disminuyan su valor, pero nunca sobre el valor que contablemente le haya asignado el propietario, por voluntad propia (por ejemplo para aumentar el capital empresarial) o un acotamiento de la normativa tributaria nacional, en materia de ajuste por inflación.

En el caso venezolano, se han presentado situaciones de hecho en las cuales, algunos municipios han querido gravar con el Impuesto Inmobiliario, los valores resultantes del ajuste por inflación correspondientes al Impuesto sobre la Renta, siendo totalmente rechazados por los tribunales en lo contencioso tributario de la nación, dejando claramente establecido que es la valoración catastral la única fuente susceptible de constituir la base imponible del mencionado tributo.

De acuerdo a Moya (2006), la *alícuota, cuota impositiva o tarifa aplicable*, se define como el porcentaje que se aplica sobre el valor del inmueble partiendo del valor catastral, el cual se fija tomando como referencia el precio corriente del mismo en el mercado, de acuerdo a las condiciones urbanísticas, edificatorias, el carácter artístico, uso o destino, la calidad y antigüedad de las construcciones y cualquier otro factor que pueda incidir en el mismo.

Afirma Evans (1998), en este sentido, que la tarifa puede ser proporcional (o fija) o progresiva (tarifa acumulativa), según la preferencia del legislador municipal. También suele distinguirse entre terrenos no construidos y construidos para determinar la aplicación de tarifas distintas. Generalmente, cuando se trata de terrenos sin construir, en los cuales no existe prohibición para edificar, el impuesto es mayor (generalmente se grava con una tarifa del 10% en contraposición a la general que se ubica normalmente en un 6%).

En relación a la base imponible y la alícuota del Impuesto Inmobiliario Urbano, la Ordenanza Municipal vigente establece:

El monto del impuesto se calculará, según lo establece el cuadro que se muestra a continuación, y en base al valor actualizado de cada inmueble (Bs./m²) según las técnicas avaluatorias desarrolladas por el Departamento de Catastro Municipal del municipio Libertador del estado Mérida. Artículo 25

Cuadro N° 1

Alícuota del IIU en función del uso o destino del inmueble

Uso	Alícuota
Residencial	1/1000
Comercial	6/1000
Servicios	3/1000
Hotelería	3/1000
Industrial	3/1000
Terrenos Baldíos	0,50

La definición de los usos, contemplados en la anterior tabla se encuentra relacionada en la Ordenanza de Tabla Valores Unitarios de la construcción, manejada para efectos avaluatorios, por el Departamento de Catastro Municipal.

Las tarifas sufrirán un incremento del 0,5/1000 en caso de que el inmueble este construido y no sea habitado por su propio dueño. Artículo 26

En caso de parcelas y lotes de terreno sin construir en las áreas urbanas del municipio Libertador, la tarifa impositiva será de cero coma cinco por mil (0,5/1000) en el primer año de vigencia de la presente Ordenanza y se incrementará en los periodos fiscales sucesivos en cero coma cinco mil (0,5/1000), hasta un máximo de dos coma cinco por mil (2,5/1000). Artículo 27. Los terrenos urbanos, sin edificaciones que sean utilizados como estacionamientos, sean comerciales o de simple cortesía para la clientela de establecimientos comerciales, estarán sujetos a la tarifa del cero coma cinco por mil (0,5/1000). Artículo 28

La cancelación de la totalidad del monto liquidado para cada año, dentro del primer mes del primer trimestre, causará una rebaja del 20% del monto del impuesto, de efectuarse el segundo mes, gozará de un descuento del 10%, en caso de hacerlo al tercer mes, gozará de un descuento del 5%. Este beneficio aplica solo para inmuebles de uso residencial. Artículo 29

Se aplicará un factor de corrección determinado por el Departamento de Catastro Municipal, de conformidad con la Ordenanza de Catastro y en concordancia con la Ordenanza de la Planta de Valores de la Tierra. La no cancelación del Impuesto Inmobiliario, en los

lapsos establecidos, originará sanciones e intereses moratorios que calculará el SAMAT de acuerdo a sus normas y procedimientos vigentes. Parágrafo único.

El pago del impuesto puede ser efectuado por los contribuyentes o por los responsables. También puede ser efectuado por un tercero, debidamente autorizado. Artículo 31. El ciudadano Alcalde del municipio Libertador, podrá convenir con organismos públicos o privados, para que actúen como agentes de recepción del impuesto sobre Inmuebles a que están obligados los trabajadores de dichos organismos, siempre que, previamente éstos hayan convenido en ello. Artículo 32

3.3.4. Exenciones y exoneraciones¹⁷.

Según Villegas (2002), algunas legislaciones municipales que regulan el Impuesto Inmobiliario Urbano, otorgan diversas exenciones y exoneraciones, basadas en las características de los sujetos pasivos del impuesto o de los inmuebles objetos de éste. En algunas municipalidades existen exenciones cuyo propósito es proteger la pequeña propiedad y fomentar la construcción de viviendas.

La Ordenanza municipal vigente, establece al respecto, entre otras disposiciones, las siguientes: Quedan exentos del pago del impuesto establecido en esta Ordenanza, los inmuebles pertenecientes a: 1. La República Bolivariana de Venezuela y al estado Mérida siempre y cuando dichos inmuebles no se encuentren en uso o explotación por particulares o formen parte de una concesión, por la cual dicha entidad perciba ingresos. 2. El municipio Libertador, los institutos autónomos municipales y las demás personas jurídicas que forman parte de la administración descentralizada del municipio. 3. Las instituciones de enseñanza, asociaciones civiles, deportivas o similares. 4. Los destinados a cultos religiosos abiertos al público, así como también monasterios y conventos. 5. Los propietarios de inmuebles que hubiesen sido declarados como patrimonio histórico-cultural y como tal, estuviesen sujetos a limitaciones en su uso o en proceso de construcción. Artículo 50

El ejecutivo municipal, en su máxima autoridad como lo es el Alcalde, podrá acordar la exoneración total o parcial del pago del impuesto inmobiliario en los siguientes casos: 1. Los

¹⁷ El artículo 73 del Código Orgánico Tributario, establece al respecto la diferencia entre ambos conceptos. Exención: es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria otorgada por la ley. Exoneración: es la dispensa total o parcial del pago de la obligación tributaria concedida por el Ejecutivo Nacional en los casos autorizados por la ley.

inmuebles en los cuales se desarrollan nuevas actividades comerciales, con claros y democráticos beneficios para el desarrollo sustentable de todos los habitantes del municipio Libertador. 2. Los inmuebles en los cuales se desarrollan nuevas actividades industriales, no depredadoras del medio ambiente, con claros y democráticos beneficios para el desarrollo eco-sustentable de todos los habitantes del municipio Libertador. 3. Los inmuebles, propiedad de asociaciones civiles, sin fines de lucro. 4. Los inmuebles que, producto de una eventual desgracia natural o por imprudencia humana, hayan sufrido total o parcialmente, pérdidas en su configuración constructiva. 5. En los casos, previa comprobación por parte de la Administración Tributaria, por causas de enfermedad y problemas económicos de los contribuyentes o responsables de la obligación tributaria. 6. Cualquier otra que considere el Alcalde que vaya en beneficio de la colectividad. Artículo 51

Las exoneraciones serán acordadas por plazos y con las formalidades previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Artículo 52. Las exenciones operarán automáticamente, cuando se asuman los supuestos de hecho establecidos en cada caso, sin embargo, los interesados podrán solicitar ante el SAMAT, la constancia de que los inmuebles se encuentran en uno de los supuestos de exención. Artículo 53

3.3.5. Prescripción de la obligación tributaria.

De acuerdo a Moya (2006), los créditos a favor del municipio, las obligaciones tributarias y sus accesorios, prescriben a los cuatro (4) años a partir del día en que el impuesto se cause. La prescripción, su interrupción y suspensión se rige por las disposiciones del Código Orgánico Tributario.

La Ordenanza vigente al respecto y siguiendo la orientación del actual Código Orgánico Tributario, establece: Prescriben a los cuatro (4) años: 1. La obligación tributaria del pago del tributo inmobiliario y sus accesorios. 2. Las acciones por infracciones tributarias inmobiliarias, contravenciones o incumplimientos de similar naturaleza, si el SAMAT no ha tenido conocimiento de la infracción. En caso contrario, y si esto fuese probado fehacientemente por el infractor, la prescripción será de dos (2) años. 3. Las sanciones aplicadas por infracciones, contravenciones e incumplimiento de deberes formales de naturaleza tributaria, establecidos en esta Ordenanza. 4. La acción administrativa para la

aplicación de las sanciones originadas en infracciones tributarias. 5. La obligación de la Administración Tributaria de devolución de pagos indebidos del tributo inmobiliario y por concepto de sanciones pecuniarias originadas en infracciones tributarias. Artículo 59

3.3.6. Sanciones.

Serán sancionados con multas pecuniarias y se valorará el inmueble de oficio para la determinación del impuesto a pagar, tomando como índice de precio final, el correspondiente al penúltimo mes en que se realiza la autoliquidación. Moya (2006).

La Ordenanza en comento, establece entre otras disposiciones las siguientes: la aplicación de las sanciones y su cumplimiento, en ningún caso dispensan al obligado del pago de los tributos inmobiliarios adeudados, ni de los intereses moratorios y recargos a que hubiere lugar. Artículo 63. Para la imposición de multas, se tendrá en cuenta: 1. La mayor o menor gravedad de la infracción. 2. Las circunstancias atenuantes o agravantes conforme a lo previsto en el Código Orgánico Tributario, respecto a las infracciones relacionadas con la obligación tributaria y los deberes formales del contribuyente. 3. Los antecedentes del infractor con relación a las disposiciones de esta Ordenanza. 4. La magnitud del impuesto que resulta evadido como consecuencia de la infracción, si tal fuese el caso. Artículo 64

Serán sancionados en la forma prevista en este artículo: 1. Quienes no inscribieron los inmuebles dentro del lapso previsto en esta Ordenanza, con una multa a diez (10) Unidades Tributarias vigentes para la fecha de elaboración de esta Ordenanza (UT = 37.362 bolívares). 2. Quienes no comunicaron al SAMAT, las modificaciones inmobiliarias previstas en esta Ordenanza, con multa equivalente a diez (10) Unidades Tributarias vigentes para la fecha de elaboración de esta Ordenanza. 3. Quienes dejen de presentar dentro de los plazos previstos, la declaración exigida en esta Ordenanza, con multa equivalente al cincuenta por ciento (50%) del monto que le correspondería pagar, sin perjuicio de los montos que deben pagar por el recargo o intereses moratorios. 4. Quienes se nieguen a suministrar la información requerida por el SAMAT, a mostrar los documentos que se les exigen o falseen los datos de la declaración o los presenten incompletos, con multa equivalente a quince (15) Unidades Tributarias vigentes para la fecha de elaboración de esta Ordenanza. 5. Quienes no envíen la información requerida, conforme a lo establecido en esta Ordenanza, con multas equivalentes

a quince (15) Unidades Tributarias vigentes para la fecha de elaboración de esta Ordenanza.

Artículo 65

Serán sancionados en la forma prevista en este artículo, los funcionarios que: 1. No realicen cuando sea procedente las liquidaciones de oficio sobre bases ciertas o presuntas, según el caso, con multa equivalente al 50% del monto del impuesto dejado de percibir, si fuese el caso. 2. Acordasen rebajas, exenciones, exoneraciones o condonaciones del Impuesto Inmobiliario o de las sanciones pecuniarias, cuando ellas no estén previstas, con multa del 50% del monto de la rebaja, exención, exoneración o condonación. 3. Que al realizar las liquidaciones de oficio o complementarias, apliquen tarifas impositivas inferiores, con multa del 50% del monto del impuesto que resulte de la liquidación. Artículo 66

3.4. Requerimientos legales para la recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano:

3.4.1. Inscripción del Inmueble en el Registro Municipal de Inmuebles: Catastro Urbano.

La Ordenanza en vigencia, establece entre otras, las siguientes disposiciones: para determinar el número, descripción e identificación individualizada de todos los inmuebles ubicados en el área urbana del municipio Libertador, se constituirá el Registro Municipal de Inmuebles, el cual estará a cargo del Departamento de Catastro Municipal. Artículo 6

Los contribuyentes o responsables, directamente o a través de persona que los represente, deberán inscribir en el Registro Municipal mencionado, los inmuebles cuya propiedad genere el impuesto dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de adquisición por cualquier título, o de haber obtenido la certificación de habitabilidad expedida por la dependencia municipal autorizada, en caso de no existir la operación de adquisición. Artículo 7

Cuando el contribuyente no haya inscrito el inmueble de su propiedad ante el Registro de Inmuebles, en el lapso previsto de esta Ordenanza, la administración municipal lo hará de

oficio, notificando al contribuyente de la inscripción de oficio y de la sanción correspondiente.
Artículo 10¹⁸

3.4.2. Registro de la información de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.

La Ordenanza vigente, establece entre otras, las siguientes disposiciones: para determinar el número, la identificación, la ubicación y las características de los sujetos al pago del Impuesto sobre Inmuebles ubicados en el área urbana del municipio Libertador, se constituirá el Registro de Información de Contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano.
Artículo 17

El Registro de Información de Contribuyentes del Impuesto Inmobiliario estará a cargo de SAMAT y se conformará con las operaciones y datos contenidos en las solicitudes de inscripción del Registro de Inmuebles que organiza y administra el Departamento de Catastro Municipal. Artículo 18¹⁹

El Registro de Información de Contribuyentes del Impuesto Inmobiliario, deberá mantenerse actualizado e incorporarse, en forma inmediata las modificaciones que se produzcan en la información suministrada en el Registro Municipal de Inmuebles. Artículo 19

La Administración Tributaria Municipal realizará semestralmente la revisión y actualización del Registro de Información de Contribuyentes del impuesto inmobiliario, para efectuar en este los ajustes necesarios. Artículo 20

3.5. Fiscalización y control del Impuesto Inmobiliario Urbano.

La Ordenanza en comento establece al respecto, entre otras disposiciones las siguientes: Las inspecciones y fiscalizaciones que realice la Administración Tributaria, se harán de acuerdo a los procedimientos previstos en el Código Orgánico Tributario, la Ordenanza del SAMAT y su reglamento interno, dando origen a las actuaciones allí previstas.
Artículo 34²⁰

¹⁸ Para mayores detalles técnicos, ver en Anexos, la Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano vigente en el municipio Libertador del estado Mérida.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem.

La Administración Tributaria podrá en cualquier momento, realizar fiscalizaciones y otras actuaciones con el fin de verificar si se ha dado cumplimiento a las obligaciones previstas en esta Ordenanza y si es veraz el contenido de las declaraciones, así como, investigar la situación de quienes no las hayan realizado. Artículo 35

Cuando se comprueben alteraciones en cualesquiera de los datos y requisitos exigidos en los artículos relativos a la declaración, como consecuencia de lo cual, el monto del impuesto liquidado resultare menor al real, se modificará el monto del impuesto respectivo y se expedirá la correspondiente liquidación complementaria, sin perjuicio de las sanciones correspondientes a las que hubiere lugar, todo de conformidad con lo dispuesto en esta Ordenanza y en el Código Orgánico Tributario. Artículo 37²¹

4. El catastro urbano municipal: Importancia para la efectiva recaudación del Impuesto Inmobiliario Urbano.

Siguiendo a Moya (2006), la palabra catastro deriva de la locución latina capitatum, que proviene a su vez de caput, que significa cabeza, porque se consideraba en la antigüedad la referencia a inventarios por cabeza, de cada uno de los inmuebles de la comunidad. Esta figura tuvo su origen en Egipto, constituyendo un inventario general de las distintas propiedades del Estado, que eran registradas en los libros que se llevaban al respecto, constituyendo el Registro General de Propiedades que servía para perfeccionar la situación jurídica de los inmuebles.

Para elaborar el catastro urbano se requiere efectuar operaciones de carácter geométrico y trigonométrico, a fin de establecer todo lo relativo a la superficie del inmueble, operaciones económicas y financieras que permitan estimar el valor del inmueble, y operaciones jurídicas que permitan individualizar el inmueble con relación a su propietario.

La Ordenanza sobre Catastro Municipal del municipio Libertador del estado Mérida, vigente desde el 21 de diciembre de 2007, establece al respecto entre otras, las siguientes disposiciones:

A los efectos de esta Ordenanza, se entenderá por catastro municipal, la determinación, descripción y numeración individualizada de inmuebles ubicados en todo el territorio del

²¹ Ídem.

municipio Libertador, guardando especial atención a su identificación legal, características topográficas, avalúos masivos y demás elementos que contribuyan a la exacta caracterización física, económica y jurídica, con el objetivo de que sirva de instrumento técnico-legal para la oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades municipales. Artículo 2

El Departamento de Catastro Municipal, establecerá los criterios técnicos a fin de concretar la delimitación geográfica entre las áreas urbanas y rurales presentes en el municipio Libertador, con el propósito de acometer el tratamiento catastral diferencial, si fuese necesario y según los espacios delimitados. Artículo 3

El Catastro Municipal es, adicionalmente un servicio público que se prestará en todo el territorio del municipio Libertador, con carácter de regularidad y permanencia y, los registros catastrales serán fuentes confiables de información pública en los términos y condiciones establecidos en esta Ordenanza. Artículo 5

4.1. El valor de la información catastral.

Según, Yi Hung, (S.f.), el catastro, en su concepto más amplio, es el inventario o censo de la riqueza inmobiliaria de un país, una región, una entidad federal o un municipio. El origen de la actividad catastral se remonta a unos 4.000 años antes de Cristo, concebido para conocer la cantidad de bienes inmuebles y títulos de los mismos, a los fines de establecer el monto del Impuesto Inmobiliario. Hoy en día, su motivación sigue teniendo vigencia, y por lo general, genera los principales ingresos en el presupuesto de la administración de las ciudades.

En el caso de Venezuela, la actividad catastral se inició en la Primera República, como medio para recaudar fondos necesarios a utilizar en las acciones emancipadoras. Con el transcurrir del tiempo, la información catastral, pasa a ser la base elemental para establecer tributos inmobiliarios, no obstante, argumenta la citada autora, que la mayoría de autoridades municipales venezolanas, aún no han comprendido su función principal, ya que, de lo contrario, se dispondría en cada municipio de un sistema de catastro completo y actualizado, generando importantes recursos a la administración local.

Así mismo, destaca que si se parte de los requisitos más elementales para la gerencia de una empresa, y el municipio no deja de ser una empresa más, se requiere del conocimiento del inventario de los recursos de la misma, para conocer con qué, por qué, cómo y dónde producir e invertir, para luego determinar los posibles ingresos de su autosostenimiento. ¿Por

qué es tan difícil entender estas nociones básicas en la mayoría de los municipios del país?, ¿A caso es más rentable mantener el desorden y la carencia de información?, se pregunta, sin considerar el carácter rentista de la economía venezolana, que ha hecho mentalmente dependiente del ingreso petrolero al pueblo venezolano y, por ende a su gobernantes. Tal actitud se enmarca perfectamente en el plano electoral, tal como lo señalan León y Rodríguez, (2001), referenciados por esta autora, que en Venezuela se observa a nivel local una especie de indulgencia al pago del Impuesto sobre los Inmuebles residenciales en la mayor parte de los municipios, cuya razón obedece, entre otros aspectos, a que los votantes son los propietarios de los inmuebles residenciales, y por ello, no hay que ser muy severos a la hora de cobrarles impuestos por su tenencia.

Además de recaudar impuestos, ¿para qué más sirve la información inmobiliaria?, se pregunta Yi Hun (S.f.), argumentando, que ésta se requiere para casi todas las decisiones y actividades de la gerencia municipal, citando entre otros: *a.* Como medio de información para efectos de estudios y evaluación de proyectos de construcción de obras urbanas y nuevas organizaciones. *b.* Para el control de los precios del mercado inmobiliario. *c.* Para la planificación y programación de los servicios, de acuerdo a las tendencias de concentración urbana y demanda de nuevas infraestructuras de servicios. *d.* Para efectos de expropiación por causa de utilidad pública o interés social. *e.* Como indicador socio-económico de los sectores de la ciudad y la determinación del potencial de desarrollo de cada área urbana. *f.* Para el conocimiento de los diferentes propietarios inmobiliarios y la tradición legal de los inmuebles. *g.* Como indicador de la velocidad de rotación de la tenencia inmobiliaria. *h.* Para determinar los procesos jurídicos a que hayan estado sometidos los inmuebles y el control de los desmembramientos, causas y efectos de ellas. *i.* Para el control de los cambios de linderos, zonificación, servidumbres, integración o fraccionamiento de parcelas. *j.* Para el control de nuevas construcciones o demoliciones y en general, para una mejor planificación del uso del suelo y sus edificaciones, así como, para una coordinación más eficiente de las inversiones públicas y privadas.

No obstante, la importancia que reviste la información catastral, debe reconocerse que ésta no se obtiene en forma instantánea ni gratuita. La conformación de un verdadero sistema catastral y el mantenerlo actualizado, implica elevados costos, y por lo tanto, la información que suministra dicho sistema, podría cotizarse a un determinado precio en el mercado,

considera la autora en comento, con la seguridad de que existirán compradores, dada la utilidad de la misma. Sin embargo, olvida que esta información es de carácter público y por ende de acceso directo por parte de quien requiera en un momento dado, sin costo alguno como bien lo establece el artículo 143 de la Constitución Bolivariana de Venezuela.

Concluyendo en el orden de ideas de Yi Hun (S.f.), se puede afirmar que un eficiente sistema de catastro representa una de las mejores inversiones de la administración municipal, puesto que, además de ser la base para la determinación de una de las fuentes de ingresos más importantes del municipio, como lo es el Impuesto Inmobiliario Urbano, su valor es esencial en los procesos de control y toma de decisiones en materia de planificación urbanística en todos los campos, por parte de las autoridades locales.

CAPÍTULO III

MARCO METODOLÓGICO

1. Diseño y tipo de Investigación.

En esta Investigación, a objeto de dar cumplimiento al objetivo general inicialmente planteado, se ha procedido a realizar inicialmente un análisis de carácter cuantitativo a la base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT de la Alcaldía del municipio Libertador del estado Mérida, sobre el nivel de recaudación tributaria por rubros anualmente, durante los últimos trece años. Se tenía previsto también dentro del análisis cuantitativo, la revisión de las cifras del registro de inmuebles urbanos y su valoración en la zona de estudio, a través de la Dirección de Catastro Urbano del municipio, pero no fue posible acceder a esta valiosa información.

Posteriormente se llevó a cabo un análisis de carácter cualitativo a través de una encuesta realizada a una muestra representativa de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano (IIU) ubicados en el área comprendida entre las calles 26 y 36 del casco central del municipio Libertador. Igualmente, y a efectos de complementar la información aportada por los contribuyentes, se realizó una entrevista personal al staff de Gerentes y Directores del SAMAT, a los fines de recabar posibles soluciones a la situación planteada con el IIU en el municipio Libertador e integrarlas en una Propuesta Gerencial que incentive su recaudación, conformando una investigación de carácter mixto, según Hernández et al. (2003).

Consideran estos autores que el diseño de la investigación está representado por la elaboración del plan que se desarrolla para recabar la información que se requiere en una investigación, y justamente esto es lo que se ha plasmado en las líneas anteriores. Este plan de levantamiento de la información primaria a través de encuestas y entrevistas personales, se llevó a cabo durante un período de dos meses aproximadamente. La obtención de la información estadística fue más sencilla, dada la buena disposición de los funcionarios del SAMAT en facilitarla para su análisis. No obstante, la información a nivel de catastro urbano, en cuanto al número de registro de inmuebles y valoración de los mismos en la zona en estudio, fue prácticamente imposible ubicarla, dado que según el Director de esta dependencia

del gobierno local, ésta no se encuentra actualizada y ellos como nueva gestión apenas se están instalando en la citada oficina. Igualmente, hay que destacar que para llevar a cabo todo el proceso investigativo, fue fundamental el enfoque documental, a fin de caracterizar el problema en estudio en la actualidad y proponer soluciones a mediano plazo, de acuerdo a Hurtado (2000).

2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos, procesamiento y validación.

Las técnicas básicas de recolección de datos están fundamentadas en el levantamiento de información primaria a través del uso de encuestas²² y entrevistas personales²³ a una muestra representativa de contribuyentes ubicados en el casco central del municipio Libertador. El procesamiento de tales datos se realizó mediante el uso del paquete estadístico SPS (Statistical Package for The Socials Sciences)²⁴ versión 8.0, ampliamente usado por las empresas de investigación de mercado y en las ciencias sociales en general. La validez y confiabilidad de los instrumentos aplicados, fueron previamente convalidadas por un experto en estadística²⁵, del cual se solicitó su asesoría para la definición de la muestra a tomar en función del número total de contribuyentes ubicados en la zona de estudio, a objeto de lograr que ésta resultare representativa de la población en referencia. En este sentido, se tomó el 10% de la población total de contribuyentes del IIU ubicados en la zona de estudio: perímetro comprendido entre las calles 26 y 36 del casco central del municipio Libertador, ya que de acuerdo a la información suministrada por la Dirección de Catastro Urbano²⁶, allí se ubican alrededor de 2000 inmuebles, destinados al uso particular y al comercio. Se escogió esta zona por la elevada potencialidad económica que supone el nivel comercial y el valor de los inmuebles en pleno centro del municipio, lo cual constituyó factores claves para el diseño del instrumento a aplicar.

²² La encuesta en referencia consta de diez preguntas cerradas. Ver en Anexos formato de la misma.

²³ La entrevista personal consta de seis preguntas abiertas. Ver en Anexos el formato utilizado.

²⁴ Paquete estadístico para las Ciencias Sociales.

²⁵ Ver en Anexos, convalidación del instrumento de validación de datos por el experto en Estadística.

²⁶ Ver en Anexos, comunicación emitida por la Dirección de Catastro Urbano al respecto.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE INFORMACIÓN Y PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

1. Análisis estadístico de los datos sobre el nivel de recaudación.

En la sección de Anexos se presentan las Tablas N° 1 y 2 contentivas de la información estadística sobre el nivel de recaudación tributaria durante el período: 1996 – 2009²⁷.

Estas Tablas presentan la siguiente peculiaridad: en la primera parte se presenta el nivel de recaudación tributaria por tipo de impuesto, así como el nivel total de recursos captados y el total de morosidad tributaria en conjunto para todos los impuestos anualmente.

En la segunda parte de éstas, se presenta la relación porcentual: Ingreso por Impuesto Vs. Total de Ingresos Tributarios, y en la tercera, la relación porcentual: Ingreso por Impuesto Vs. Ingresos Totales²⁸.

En los citados instrumentos se presenta el nivel de recaudación tributaria anual por concepto de: Impuesto Inmobiliario Urbano, Impuesto a las Actividades Económicas, Patente Vehicular, Propaganda Comercial, Espectáculos Públicos y Apuestas Lícitas. Además de ello se incluye el total de Ingresos Tributarios captados por año y el nivel acumulado de morosidad tributaria. En este sentido se observa que el Impuesto Inmobiliario Urbano (IIU) representa en promedio el 17,37% de los ingresos tributarios captados y tan solo el 2,27% del total de ingresos percibidos por el municipio durante el período considerado. La Patente de Industria y Comercio se ubica en promedio en un 54,11% (más de 3 veces que el IIU)²⁹ del total de ingresos tributarios captados y en un 9,28% (más de 4 veces que el IIU)³⁰ de los ingresos totales percibidos por la municipalidad. En relación a la Patente Vehicular, se ubica en promedio en un 7,99% del total de ingresos tributarios y en un 0,89% del total de ingresos. El

²⁷ La Tabla N° 1 presenta la información durante el período: 1996 – 2001.

La Tabla N° 2 presenta la información durante el período: 2002- 2009.

²⁸ Ver Anexos: Tabla N° 1 y Tabla N° 2.

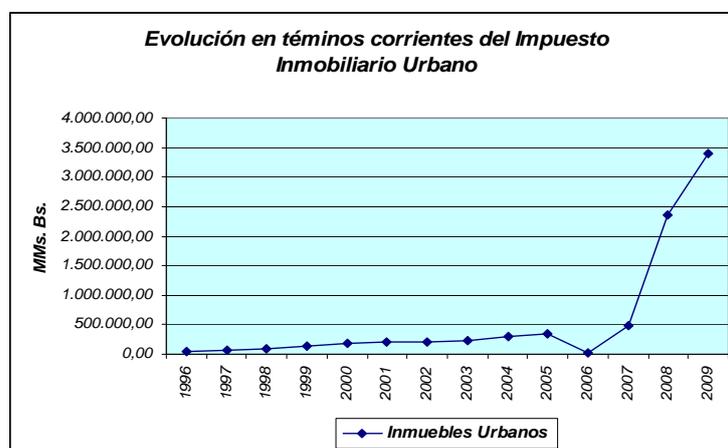
²⁹ 36,74 puntos porcentuales por encima del IIU.

³⁰ 7,01 puntos porcentuales por encima del IIU.

rubro Propaganda Comercial representa en promedio el 7,06% del total de ingresos tributarios y el 0,87% de los ingresos totales. Los Espectáculos Públicos aportan en promedio el 11,88% de total de ingresos tributarios y el 1,38% del nivel total de ingresos municipales, y las Apuestas Lícitas aportan en promedio el 1,06% de los ingresos tributarios y el 0,16% de los ingresos totales.³¹

Si bien la mayoría de rubros tributarios considerados, en términos nominales presentan una tendencia creciente en el tiempo, resulta interesante destacar la poca participación que representa el IIU respecto al monto de ingresos tributarios captados anualmente y en relación al volumen total de ingresos municipales, sobre todo, si se considera que a nivel internacional, ésta es la principal fuente de ingresos propios de las municipalidades. No obstante, constituye la segunda fuente de ingresos del municipio Libertador, después del Impuesto a las Actividades Económicas. Esta variable en términos nominales presenta una tendencia creciente en el tiempo, con una pronunciada caída en el año 2006 para continuar ascendiendo a una tasa interanual promedio del 37,87% hasta el año 2009. Este comportamiento se puede observar en el Gráfico N° 1 que se presenta a continuación.³²

Gráfico N° 1



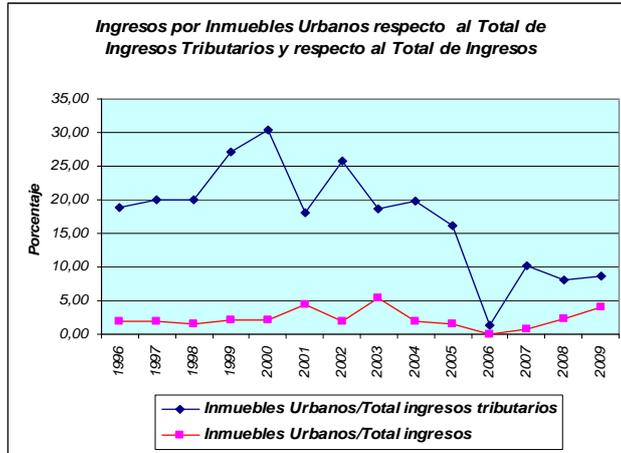
Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

En el gráfico siguiente se observa la participación porcentual del IIU en el total de Ingresos Tributarios y en el Total de Ingresos de la municipalidad.

³¹ Ver Anexos: Tabla N° 5.

³² Ver Anexos: Tabla N° 5.

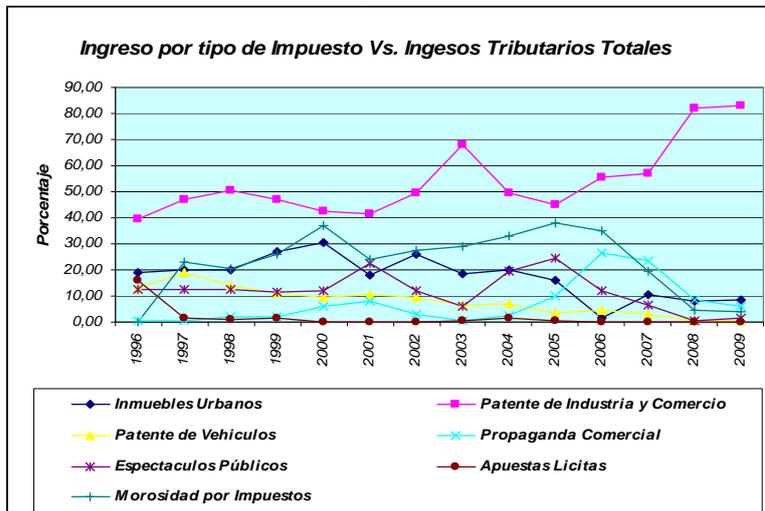
Gráfico N° 2



Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

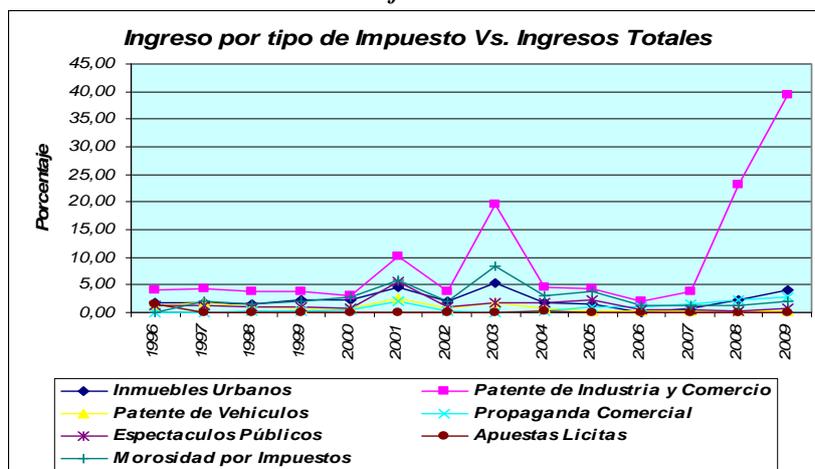
En los gráficos siguientes se presenta una visión conjunta del nivel de participación de cada rubro tributario en relación al volumen total de Ingresos Tributarios e Ingresos de la municipalidad.

Gráfico N° 3



Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

Gráfico N° 4



Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

Llama la atención, además del bajo nivel de participación que muestra la mayoría de impuestos, a excepción del Impuesto a las Actividades Económicas, que el nivel de morosidad tributaria (en conjunto) representa en promedio el 22,89% del total de ingresos tributarios y el 2,66% de los ingresos totales del municipio, con un crecimiento promedio e interanual del 27,93%³³, durante el período analizado, lo cual claramente deja ver una gran deficiencia en el nivel gerencial de las finanzas locales en el municipio Libertador.

Pese a no disponer de la información del nivel de morosidad del IIU durante todo el período considerado, si fue posible ubicarla durante el período: 1996 – 2003, en la cual se aprecia que ésta se ubica en promedio en el 54,78%, con una tasa de crecimiento interanual del 12,62%³⁴.

Igualmente destaca el hecho de que el nivel de transferencias intergubernamentales (situado constitucional) representa en promedio el 36,53% de los ingresos del municipio y los ingresos tributarios representan solo en promedio el 14,85%³⁵, dando a entender el considerable grado de dependencia financiera de la administración local respecto a los recursos del gobierno central, ya que se dispone de manera regular solo del 51,38% del monto total de recursos presupuestarios, quedando un faltante del 48,62% que es cubierto mediante

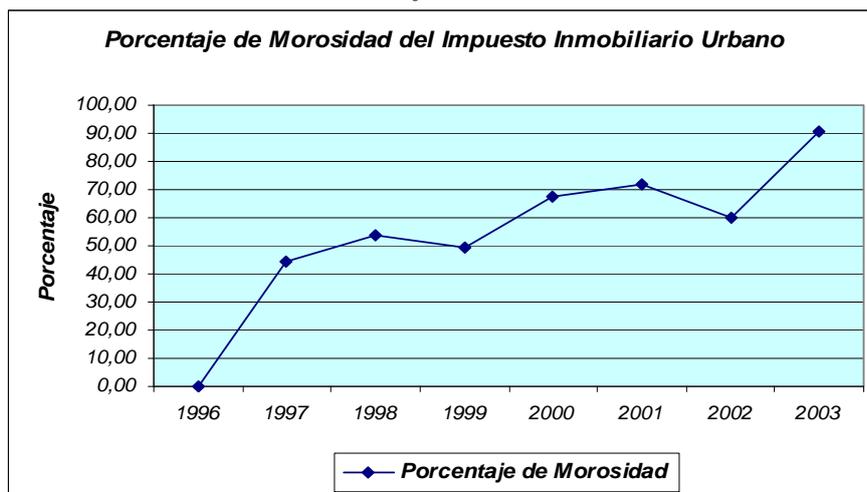
³³ Ver Anexos: Tabla N° 5.

³⁴ Ver Anexos: Tabla N° 6.

³⁵ Ver Anexos: Tabla N° 7.

las transferencias condicionadas (destinadas a la inversión reproductiva): FIDES³⁶ y LAEE³⁷, fundamentalmente. Esta situación podría mejorarse en el tiempo mediante una adecuada política que permita disminuir el nivel de morosidad tributaria, con lo cual podría incrementarse el nivel de recursos propios por encima de un 20%. Tal situación se puede apreciar a través de los gráficos que se presentan a continuación:

Gráfico N° 5

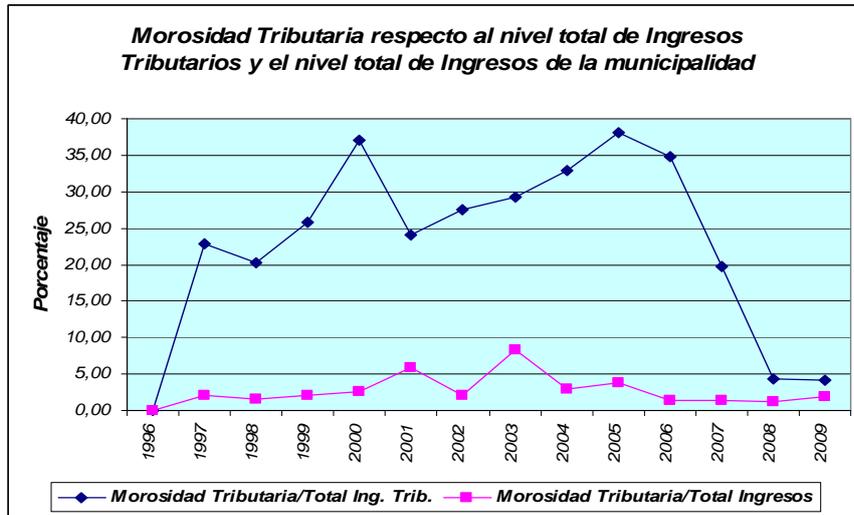


Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

³⁶ FIDES: Fondo Intergubernamental para la Descentralización, creado por Ley en 1993.

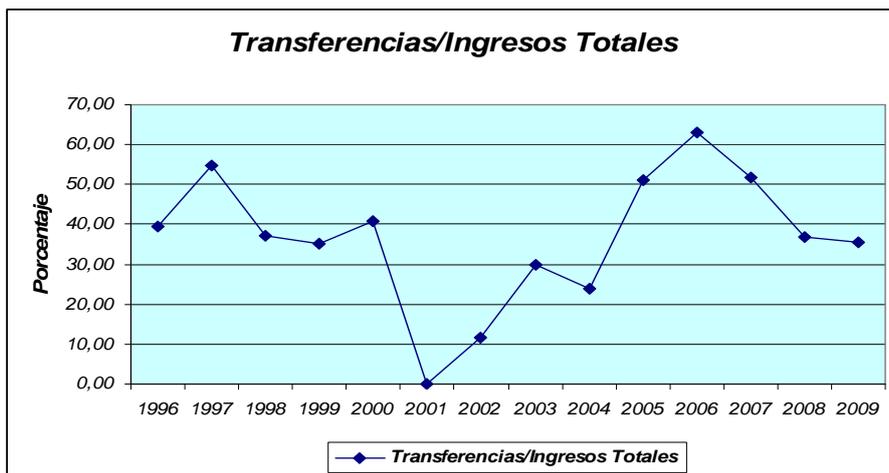
³⁷ LAEE: Ley de Asignaciones Económicas Especiales de Minas e Hidrocarburos, sancionada en 1996.

Gráfico N° 6



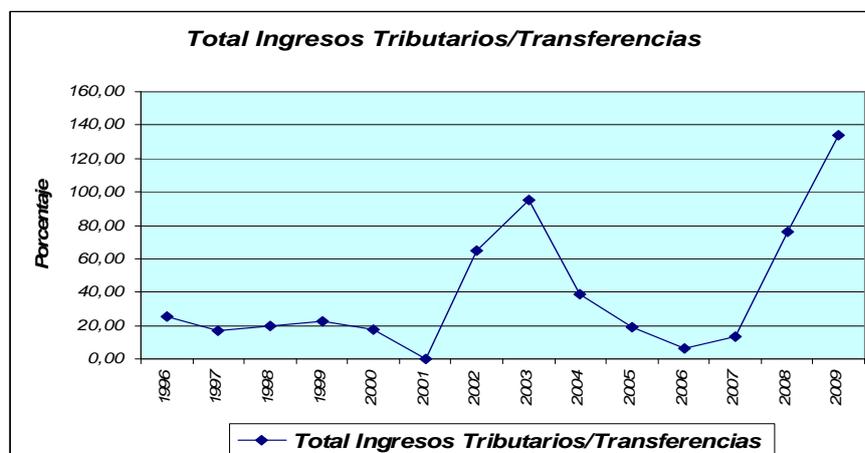
Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

Gráfico N° 7



Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

Gráfico N° 8



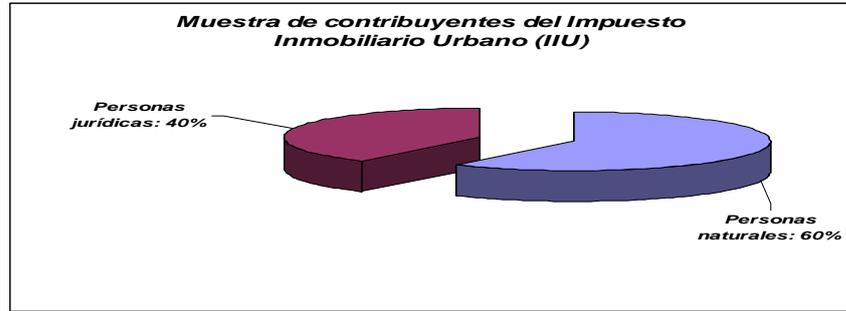
Fuente: Base de datos suministrada por la Gerencia de Tributos Internos del SAMAT

Ante la situación poco alentadora descrita por los datos estadísticos y mostrada en los gráficos anteriores, resulta sumamente importante aunar esfuerzos para aminorar el nivel de morosidad del IIU e incentivar su nivel de recaudación en una ciudad con un elevado potencial económico expresado en el nivel comercial y en el sector construcción, aunada a una situación de estrechez financiera en las arcas del nivel central de gobierno por la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional. Es ese precisamente el objetivo de la presente investigación: diseñar una propuesta gerencial para incrementar el nivel de recaudación tributaria del Impuesto Inmobiliario Urbano, la cual será estructurada en el próximo capítulo.

2. Análisis estadístico de la información cualitativa aportada por la encuesta realizada a los contribuyentes del IIU.

La muestra total de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Urbano que se tomó ascendió a 201 entrevistados, correspondiente al 10% del número de inmuebles ubicados entre las calles 26 y 36 del municipio Libertador del estado Mérida, según la información suministrada por la Dirección de Catastro de la Alcaldía. De este total se tomaron al azar 121 contribuyentes dentro de la categoría de personas naturales, es decir, el 60,20% y 80 contribuyentes en la categoría de personas jurídicas, lo cual representa el 39,80%, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 9

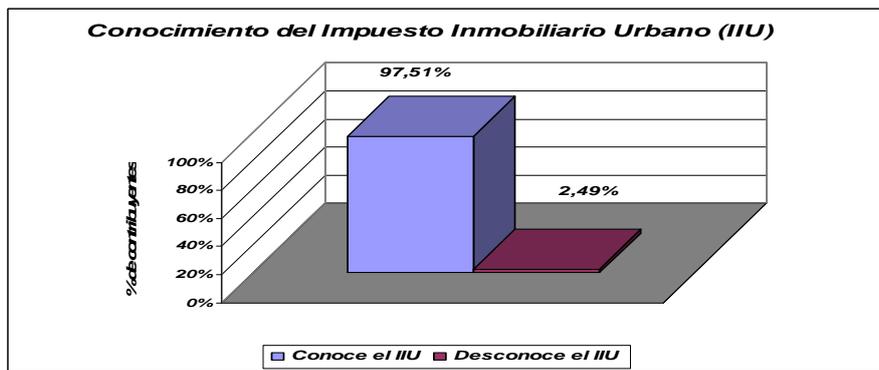


Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

De acuerdo a los ítems de cada una de las preguntas y planteamientos formulados en la encuesta, los resultados en términos porcentuales son los siguientes:

I. ¿Conoce usted el Impuesto Inmobiliario Urbano? En este sentido se observa que el 100% de las personas jurídicas lo conocen ampliamente, en tanto que las personas naturales, un 95,87% manifiesta conocerlo y sólo un 4,13% no lo conoce. En total, un 97,51% de los entrevistados conoce el Impuesto Inmobiliario Urbano, desconociéndolo sólo el 2,49%, como se puede observar gráficamente:

Gráfico N° 10

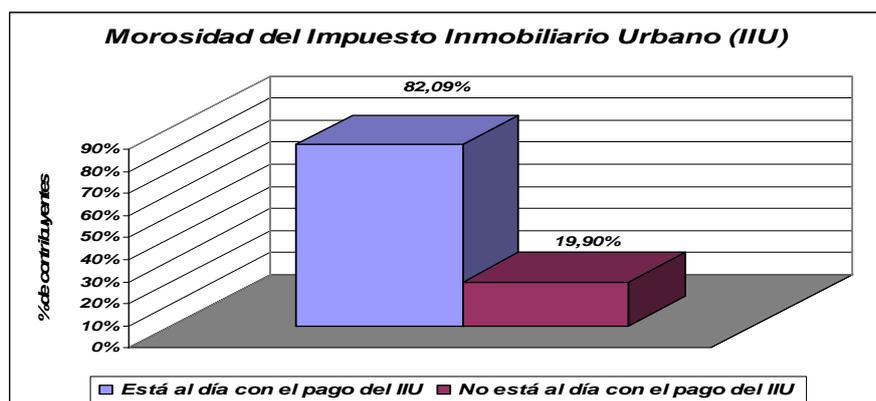


Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

II. ¿Ha pagado usted recientemente el Impuesto Inmobiliario Urbano a la Alcaldía del municipio Libertador? De las personas jurídicas, el 93,75% manifiesta que lo ha pagado, en tanto que el 6,25% manifiesta lo contrario. En cuanto a las personas naturales, el

74,38% lo ha pagado recientemente, mientras que el 25,62% no lo ha hecho. Todo esto, de acuerdo al gran total de entrevistados permite ver que el 82,09% lo ha pagado recientemente, quedando rezagado sólo el 19,90%.

Gráfico N° 11



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

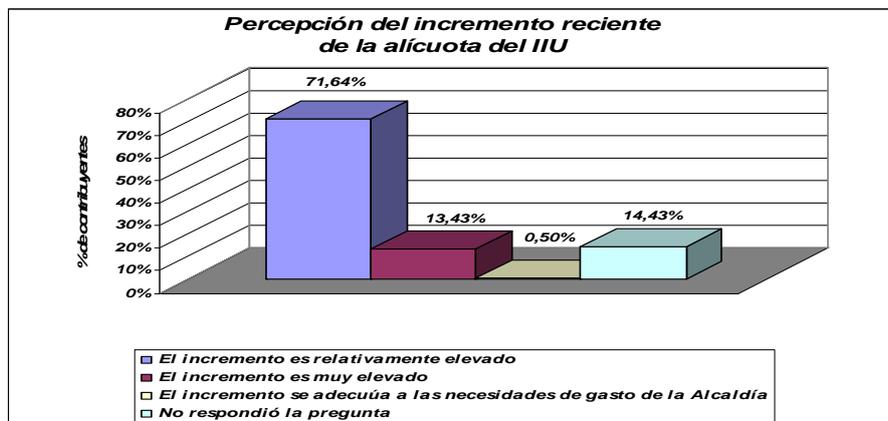
III. El cambio experimentado recientemente en el monto a pagar por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano le parece:

A las personas jurídicas les parece relativamente elevado en un 75% y muy elevado en un 17,50%, no contestando esta pregunta un 7,50% de este rubro de contribuyentes.

En cuanto a las personas naturales, el 69,42% piensa que el cambio experimentado en el monto a sufragar es relativamente elevado, un 10,74% opina que ha resultado muy elevado, y sólo el 0,83% piensa que se adecua a las necesidades de gasto de la Alcaldía. No respondió esa interrogante un 19,01%.

En total, el 71,64% de los entrevistados piensa que el citado incremento resulta relativamente elevado, el 13,43% opina que es muy elevado, y tan sólo el 0,50% piensa que se adecua a las necesidades de gasto de la Alcaldía.

Gráfico N° 12



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

IV. En caso de no estar al día con el pago del Impuesto Inmobiliario Urbano: ¿Qué razones argumenta para ello? Las respuestas fueron las siguientes:

En el rubro de personas jurídicas, sólo el 2,50% argumenta que por descuido personal, no siendo respondida esta interrogante por el 97,50% haciendo suponer que este rubro de contribuyentes se encuentra al día con el pago del mencionado Impuesto.

En relación a las personas naturales, el 12,40% argumenta que por descuido personal y sólo el 0,83% sostiene su retraso en la no existencia de una política de cobranza claramente definida por parte de la Alcaldía. No respondió esta pregunta el 86,78%, lo cual hace suponer que también en este caso es elevado el monto de contribuyentes que se encuentran al día con el pago del Impuesto.

En total, del número de entrevistados, sólo el 8,46% respondió que no está al día por descuido personal, y sólo el 0,5% por falta de una política de cobranza efectiva.

Debe resaltarse que al margen de los ítems planteados en la pregunta, un total de 12 entrevistados (un 5,97%) argumentan otras razones, tales como: falta de información o porque no se le ha enviado un cobrador a su residencia o negocio.

Gráfico N° 13



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

V. En relación a la propuesta de si el contribuyente está dispuesto a pagar un monto ligeramente superior al vigente actualmente, las respuestas obtenidas fueron las siguientes:

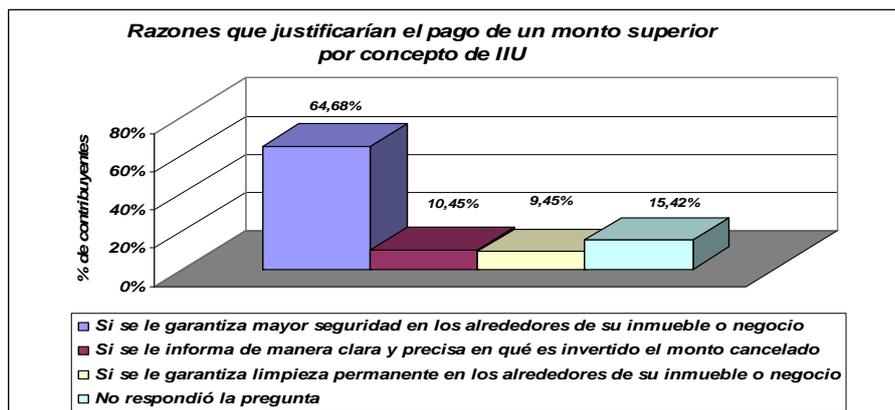
En el rubro de personas jurídicas, un 71,25% manifestó que está dispuesto a pagar un monto ligeramente superior, si la Alcaldía le garantiza mayor seguridad en los alrededores y adyacencias de su negocio, en tanto que, un 12,50% manifiesta estar dispuesto a pagar más, si la Alcaldía le garantiza limpieza permanente en las zonas de afluencia y alrededores de su negocio, y sólo un 10% está dispuesto a ello, si la Alcaldía le informa de manera clara y convincente en cuáles obras y servicios públicos son invertidos los recursos pagados por concepto de este Impuesto. No contestó esta pregunta el 6,25%.

Respecto al rubro de personas naturales, el 60% está dispuesto a pagar un monto más elevado, si a cambio la Alcaldía le garantiza mayor seguridad en los alrededores de su inmueble o residencia. Un 10,74% estaría dispuesto a pagar un monto más elevado si la Alcaldía le informara de manera clara y convincente en qué obras y servicios públicos son invertidos los recursos cancelados por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, y sólo un 7,44% estaría dispuesto a aportar más, si la Alcaldía le garantizase limpieza permanente en la zona de afluencia y alrededores de su inmueble. No respondió esta pregunta el 21,49%.

De manera global, del total de entrevistados, el 64,68% está dispuesto a pagar un monto más elevado, si la Alcaldía le garantizara mayor seguridad en la zona de afluencia y

alrededores de su negocio o inmueble. Un 10,45% se inclina por la opción de que la Alcaldía le informe de manera clara y precisa en qué son invertidos los recursos captados por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, y el 9,45% supedita su disposición a pagar más a cambio de que la Alcaldía le garantice limpieza permanente en las zonas aledañas y alrededores de su residencia o negocio.

Gráfico N° 14



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

VI. En relación al tiempo invertido por el contribuyente en el procedimiento de pago del Impuesto Inmobiliario Urbano, las opciones señaladas fueron las siguientes:

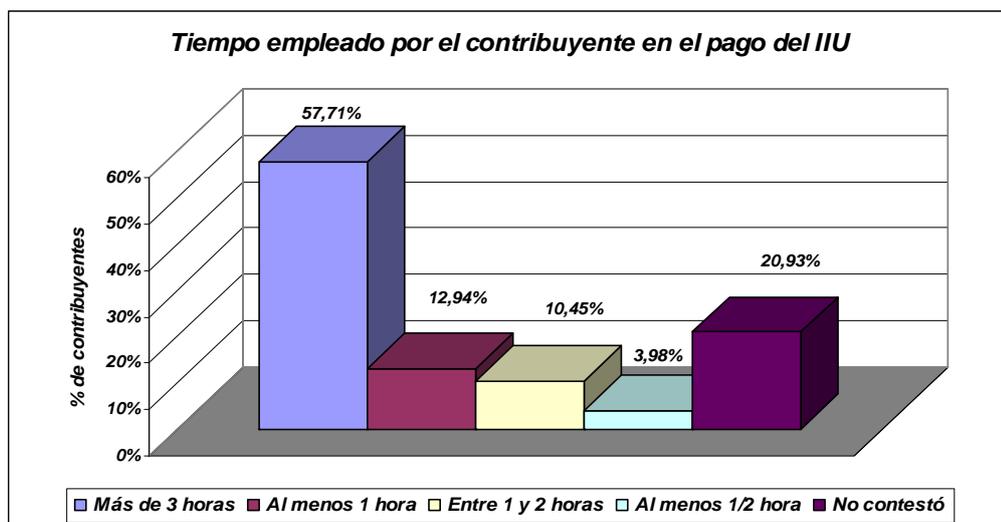
El rubro de personas jurídicas opina en un 67,50% que tarda más de 3 horas en este procedimiento, un 13,75% opina que gasta entre 1 y 2 horas en el pago, un 12,50% gasta 1 hora o menos, y sólo el 1,25% emplea media hora o menos. No contestó la pregunta el 5,00%.

En relación a las personas naturales, el 51,24% emplea 3 o más horas en el pago del Impuesto, el 13,22% emplea 1 hora o menos, el 8,26% emplea entre 1 y 2 horas, y sólo el 5,79% emplea media hora o menos. No contestó la pregunta el 21,49%.

En términos globales se observa que del total de entrevistados, el 57,71% emplea 3 horas o más en el pago del Impuesto, el 12,94% emplea 1 hora o menos, el 10,45% emplea entre 1 y 2 horas y, tan sólo el 3,98% emplea media hora o menos.

Fuera de los ítems señalados en esta pregunta, algunos contribuyentes naturales opinan que el procedimiento de pago se hace muy lento, pese a que la Alcaldía distribuye números por orden de llegada para facilitar el proceso. Otros afirman no conocer tal proceso ya que nunca han pagado el citado Impuesto, pese a poseer vivienda desde hace 5 a 10 años.

Gráfico N° 15



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

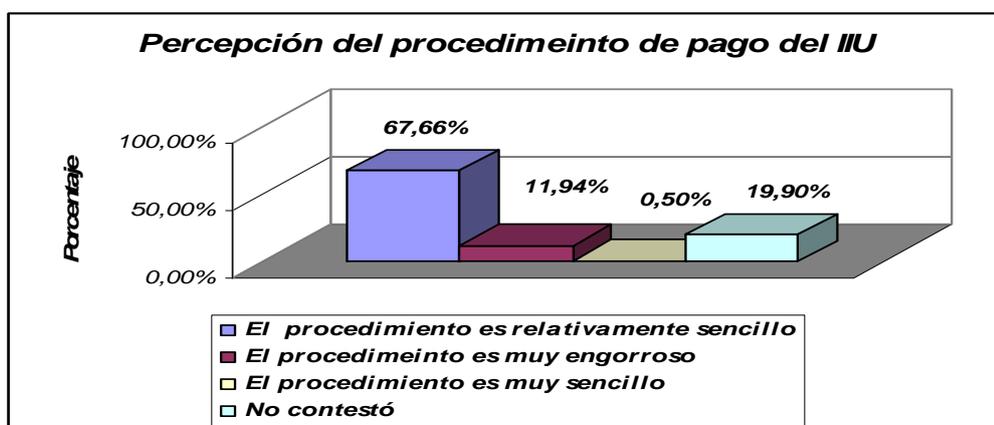
VII. En concordancia con la pregunta anterior, se le formuló al contribuyente que expresara su percepción del procedimiento de pago del Impuesto Inmobiliario Urbano.

En este sentido, las respuestas fueron las siguientes:

Del rubro de personas jurídicas, el 71,25% opina que el procedimiento es relativamente sencillo, un 15% argumenta que es muy engorroso, y sólo el 1,25% percibe que el procedimiento es muy sencillo. No contestó ningún ítem el 12,50%.

En relación al rubro de personas naturales, el 65,29% percibe el procedimiento como relativamente sencillo y, sólo el 9,92% lo percibe como muy engorroso. No contestó ningún ítem el 24,79%. En total, del número de entrevistados, el 67,66% opina que el procedimiento es relativamente sencillo, el 11,94% piensa que es muy engorroso y, sólo el 0,50% lo percibe como muy sencillo, no respondiendo esta interrogante el 19,90% de los entrevistados.

Gráfico N° 16



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

VIII. En relación a la necesidad de agilizar el procedimiento de pago por parte de la Alcaldía, las respuestas fueron las siguientes:

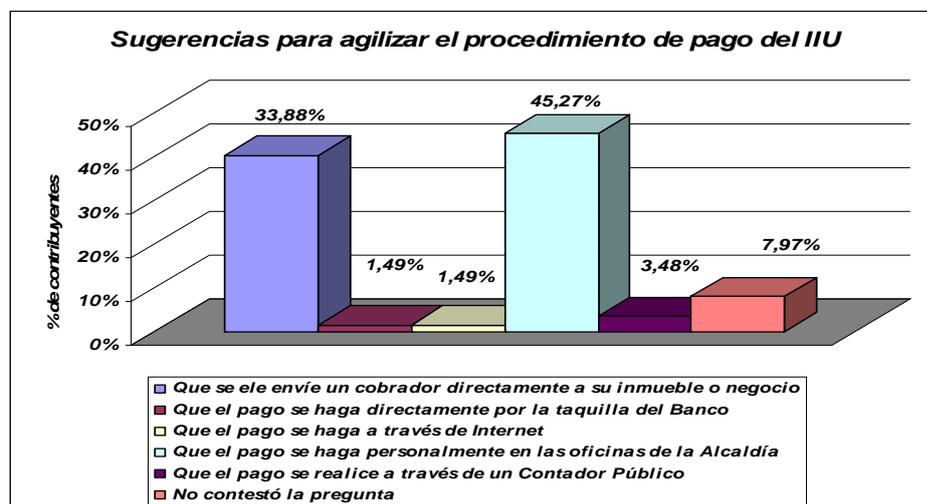
En el rubro de personas jurídicas, el 50% sugiere que se le envíe un cobrador directamente a su negocio, un 3,75% sugiere que el pago se haga a través de Internet y, un 2,50% opina que el pago sea hecho directamente en la taquilla del Banco. En esta pregunta no eligió ninguna opción de las presentadas el 43,75%, orientándose por una opción distinta a la sugerida, referente a que el pago se realice personalmente en las oficinas de la Alcaldía en un 85,71% del total de abstención.

Con relación al rubro de personas naturales, el 33,88% sugiere que se le envíe directamente a su inmueble un cobrador, un 0,62% se orienta por la opción de que el Impuesto sea pagado directamente en la taquilla del Banco y, otro 0,62% se orienta porque el pago se haga a través de Internet. No se orientó por ninguna de las opciones presentadas el 64,46%, sugiriendo otros mecanismos de pago, tales como: que se haga directamente en las oficinas de la Alcaldía en un 78,21% y a través de de un Contador Público, el 8,97% del total de abstención.

En forma global, del número de entrevistados, el 40,30% sugiere que se le envíe directamente un cobrador a su inmueble o negocio, un 1,49% opina que el pago debe hacerse directamente por la taquilla del Banco y, otro 1,49% prefiere realizar el pago a través de Internet. No obstante, fuera de los ítems presentados en la pregunta, el 45,27% prefiere pagar

el Impuesto personalmente en las oficinas de la Alcaldía, mientras un 3,48% prefiere hacerlo a través de un Contador Público.

Gráfico N° 17



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

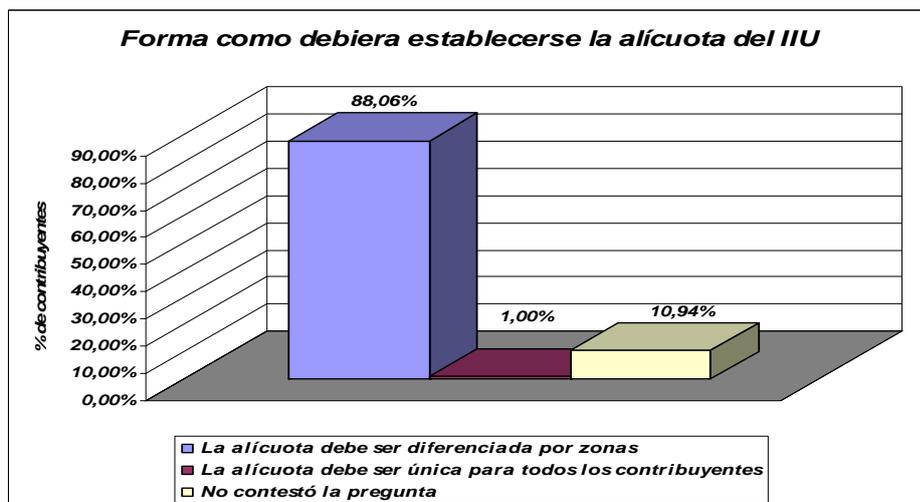
IX. En relación a la forma como debiera establecerse la tarifa o alícuota del Impuesto Inmobiliario Urbano, se aprecian los siguientes resultados:

En el rubro de personas jurídicas se observa que el 96,25% opina que ésta debe ser diferenciada por zonas, en función del valor del negocio y ubicación del mismo. No contestó esta pregunta el 3,75%.

Respecto a las personas naturales, se aprecia que el 82,64% también opina que la alícuota debe ser diferenciada por zonas en función del valor y ubicación del inmueble. Sólo el 1,65% estima que debiera ser única para todos los contribuyentes de la ciudad. No contestó esta pregunta el 15,70%.

En forma global, del total de entrevistados, el 88,06% opina que la alícuota impositiva debe ser diferenciada por zonas, en función del valor y ubicación del inmueble o negocio, en tanto que, sólo el 1,00% piensa que ésta debiera ser única para todos los contribuyentes de la ciudad.

Gráfico N° 18



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

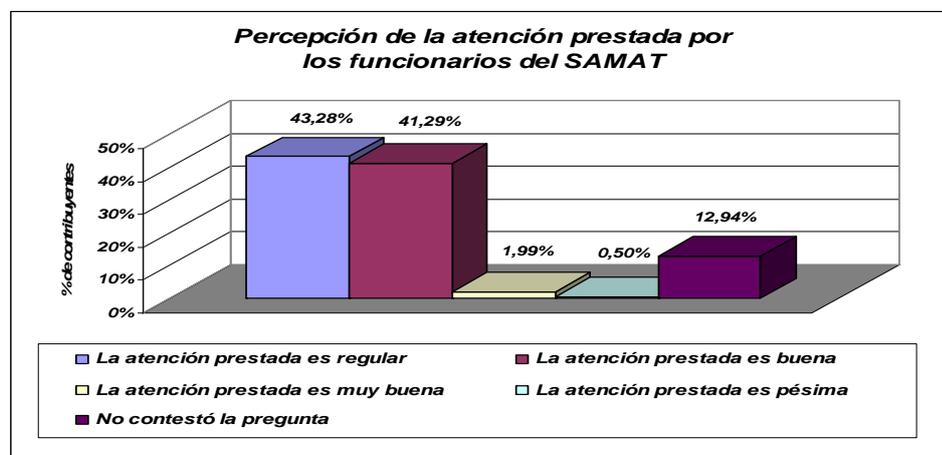
X. En relación a la atención prestada por los funcionarios de la Alcaldía, cuando el contribuyente se dirige a ellos a pagar el Impuesto, las respuestas ofrecidas fueron las siguientes:

En el rubro de personas jurídicas se observa que el 50,00% opina que la atención prestada es regular, el 45,00% argumenta que es buena y, sólo el 2,50% piensa que la atención es muy buena. No contestó esta pregunta el 2,50%.

En relación al rubro de personas naturales, se observa que el 38,84% opina que la atención prestada es regular, otro 38,84% piensa que es buena, un 1,65% argumenta que es muy buena y, solo el 0,83% sostiene que es pésima. No contestó esta pregunta el 20,66%.

En términos globales, el 43,28% opina que la atención prestada por los funcionarios de la Alcaldía regular, el 41,29% argumenta que es buena, un 1,99% percibe que es muy buena y, tan sólo el 0,50% piensa que es pésima.

Gráfico N° 19



Fuente: cálculos propios en base a la información levantada a través de la encuesta.

3. Análisis de la información aportada por la entrevista personal realizada al staff de Gerentes del SAMAT.

La entrevista personal se realizó a los tres gerentes de línea encargados del área de rentas internas del Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT) del municipio Libertador³⁸: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al Contribuyente, Gerencia de Inteligencia Fiscal y la Gerencia de Administración Tributaria. Esta entrevista se llevó a cabo a través de la formulación de seis preguntas abiertas relativas a la problemática que actualmente presenta el IIU detectada a través de la información levantada mediante las encuestas formuladas a los contribuyentes ubicados en el casco central de la ciudad³⁹.

Las respuestas obtenidas de estos funcionarios en términos generales, fueron las siguientes:

En relación a la primera pregunta alusiva al hecho de que aproximadamente el 19,90% de los contribuyentes, se encuentra actualmente moroso con el pago del IIU, las respuestas fueron muy evasivas de esta realidad, aludiendo en los tres casos los mismos argumentos. Sostuvieron que debido al hecho de que la Dirección de Catastro Urbano no tiene actualizada la Base de Registro de Contribuyentes, el SAMAT no conoce a ciencia cierta el nivel de morosidad del IIU, pues solo tiene registrados en su base de datos 27.000 contribuyentes, en

³⁸ Lamentablemente no se pudo entrevistar al Director del SAMAT porque en el momento de realizar la entrevista se encontraba fuera de la ciudad.

³⁹ Ver en Anexos el formato diseñado para guiar la entrevista.

tanto que la Dirección de Catastro Urbano tiene registrado un monto que asciende a los 45.000 contribuyentes, generando un diferencial de 18.000 contribuyentes desconocidos para el SAMAT. Sin embargo, aseguran en este sentido, que una vez se disponga de la data totalmente actualizada, comenzarán a tomar los correctivos necesarios. Uno de los entrevistados señaló la prontísima implementación de un mecanismo ya probado para bajar la morosidad a nivel del Impuesto a las Actividades Económicas, cual es la puesta en marcha de *operativos itinerarios* por sectores, centros comerciales y demás lugares de alta concurrencia en la ciudad, muy similares a los implementados por el SENIAT⁴⁰, a través de los cuales se visitaría personalmente al contribuyente en su inmueble o negocio, o en cualquier otro lugar donde pueda ubicarse, se le entrega su estado de cuenta y su Planilla de Autoliquidación, colocándole a su disposición dos o más puntos de venta de distintas instituciones financieras a nivel nacional, a objeto de que realice su pago en forma inmediata, lo cual les ha resultado sumamente exitoso en el caso del Impuesto a las Actividades Económicas.

Respecto a la segunda pregunta, referida al hecho de que el 70,64% de los encuestados percibe como relativamente elevado el nuevo monto a pagar por concepto de IIU y el 13,43% lo estima como muy elevado, se les preguntó si ¿han pensado en algún mecanismo para retribuir al contribuyente con una mejora especial en servicios públicos? Las respuestas fueron variadas en este sentido, argumentando dos de ellos que a nivel de su unidad no disponen de competencia para ello. No obstante, el tercer entrevistado se mostró satisfecho y sorprendido por las respuestas a favor del nuevo monto a sufragar, argumentando que haría los mayores esfuerzos por llevar a niveles superiores esta opinión del contribuyente, a objeto de presionar por crear mecanismos que mejoren el servicio de aseo urbano. Le parece muy interesante la propuesta de ofrecerle al contribuyente mayor seguridad, pero lamentablemente la posibilidad de establecer una alianza estratégica con el gobierno regional (quien tiene la competencia principal en este sentido) es nula, dada la polarización política que existe actualmente ente el Gobernador y el Alcalde de la ciudad, que impide la existencia de relaciones interinstitucionales que podrían beneficiar ampliamente al contribuyente del IIU.

En relación a la tercera pregunta alusiva al hecho de que el 64,68% de los contribuyentes está dispuesto, inclusive, a pagar un monto más elevado por concepto de IIU, a cambio de mayor seguridad permanente en los alrededores de su inmueble o negocio, un

⁴⁰ SENIAT: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria.

10,45% también estaría dispuesto a ello, si a cambio se le garantiza información veraz y oportuna sobre la manera como son invertidos los recursos pagados por concepto de IIU y un 9,45% mantiene la misma disposición, si a cambio se le garantiza mayor limpieza en los alrededores de su inmueble o negocio. Se les preguntó si estaban dispuestos a implementar una estrategia en este sentido. Las respuestas se orientaron a su competencia de mantener informado de manera verás y oportuna al contribuyente sobre la forma como se invierten los ingresos percibidos por concepto de IIU. En este sentido argumentaron en términos generales, que el SAMAT en estos momentos se encuentra diseñando una estrategia comunicacional y divulgativa agresiva para garantizar la captación de recursos por la vía persuasiva y voluntaria del contribuyente, y no por la punitiva. Esta estrategia la piensan llevar a cabo a través del mercadeo directo, enviando trípticos personalizados al inmueble o negocio a cada uno de los contribuyentes registrados, además del envío vía Internet. La idea es explicar claramente las obras que se están ejecutando y cuáles se ejecutarán en el mediano plazo con este monto de recursos propios. Destacaron también la casi imposibilidad de contratar el servicio de vallas publicitarias o fuertes campañas informativas por radio y televisión, por la escasez de recursos actualmente en la municipalidad.

La cuarta pregunta, hace referencia a la situación de lentitud e ineficiencia en el proceso de pago del IIU, señalando en este sentido de acuerdo a la información levantada, que el 59,38% de los contribuyentes gasta más de 3 horas en el pago del IIU, para lo cual sugieren algunos mecanismos que agilicen el mencionado proceso, tales como: realizar el pago en las oficinas del SAMAT (45,27%) a través de mecanismos electrónicos más eficientes, que se le envíe un cobrador directamente al inmueble o negocio (40,30%) y realizar el pago a través de Internet (1,49%). Se les preguntó ¿cuál de los mecanismos sugeridos por el contribuyente podría implementarse a efectos de dinamizar el proceso de pago del IIU? Las respuestas nuevamente fueron muy evasivas, señalando que todos estos mecanismos son factibles de implementar, excepto el cobrador, por medidas de control interno y por disposiciones legales que obligan a mantener el principio de la unidad del tesoro⁴¹. Dos de los entrevistados mantienen la idea de incentivar el pago a través de Internet mediante una campaña

⁴¹ En el pasado se tuvieron malas experiencias con esta modalidad, pues los cobradores no enteraban a la Alcaldía el monto pagado por el contribuyente, el cual veía saldada su deuda tributaria, pero el fisco municipal no percibía ningún monto de dinero por este concepto.

publicitaria al respecto, pero existe el mal precedente de que en la gestión anterior se produjo un presunto desfaldo muy cuantioso de recursos a la municipalidad por esta vía, del cual se tuvo conocimiento público a través de los diversos medios de comunicación, haciendo que los contribuyentes actualmente se muestren muy reacios a que le vuelvan a estafar⁴² por esta vía, pues han tenido que volver a pagar el monto de la deuda vencida que quedó pendiente una vez descontado el monto recuperado por la actual administración. Igualmente destacaron que actualmente el IIU se paga en las instalaciones de la Alcaldía y reconocieron la lentitud del proceso por la carencia de personal y de mecanismos tecnológicos que aligeren el proceso.

Sin embargo, señalaron que se está operando con dos puntos de venta de importantes entidades financieras en las oficinas de caja que permiten realizar el pago a través de tarjeta de débito y se han incluido dos nuevos cajeros. Igualmente, están diseñando una plataforma tecnológica que permita enviar vía Internet el estado de cuenta y la planilla de autoliquidación a cada contribuyente, además de hacer el envío en físico directamente a su inmueble o negocio, a fin de minimizar la pérdida de tiempo al contribuyente en la liquidación del IIU. Así mismo, sigue abierta la posibilidad de pagar directamente a través de Internet el monto adeudado, para aquellos contribuyentes que así lo deseen, aligerando grandemente este procedimiento, ya que solo tendrían que trasladarse a la Alcaldía a consignar la Planilla de Autoliquidación a efectos de que sea firmada y sellada por los funcionarios respectivos.

Así mismo, destacaron el convenio que ha firmado el SAMAT con varios entes financieros que disponen de agencias con poco movimiento de público para que los contribuyentes se acerquen a realizar su pago sin mayores contratiempos. No mostraron disposición a trasladar el procedimiento de pago a las instalaciones del SAMAT por la falta de espacio físico para ello, el cual se copa totalmente con la cancelación del Impuesto a las Actividades Económicas⁴³.

La quinta pregunta se refiere al hecho de que el 89,45% de los contribuyentes entrevistados opina que la tarifa o alícuota del IIU, debe ser diferenciada por zonas (como era antes), en función de la ubicación del inmueble o negocio. Se les preguntó a estos funcionarios si ¿han pensado en modificar la actual Ordenanza para considerar este aspecto técnico –

⁴² Señalaron al respecto que los montos presuntamente desfaldados al contribuyente son muy elevados, lo cual se encuentra en investigación en tribunales, pero hasta ahora no se ha tenido respuesta del poder judicial al respecto.

⁴³ Tradicionalmente denominado Patente de Industria y Comercio.

jurídico? Las respuestas al unísono estuvieron referidas a que no tienen competencia para ello, pero están completamente de acuerdo en que debería reformarse la forma de cálculo del IIU, pues actualmente resulta muy engorrosa y de difícil comprensión para el contribuyente, señalando que en caso de aplicarse tal cual lo establece la Ordenanza, el incremento por este concepto podría ubicarse entre el 7.000 y 10.000% respecto a lo que venía pagando el contribuyente con la anterior Ordenanza. Piensan que actualmente no se puede hacer nada al respecto, pues el Concejo Municipal que es el ente encargado de ello, se encuentra manejado por el bloque político oficialista de gobierno y se han negado totalmente a ello.

Plantean que pese a ser el IIU la segunda fuente de ingresos propios de la municipalidad, el incremento en el monto a pagar podría hacerse insostenible en el tiempo, dada la precaria situación económica por la que atraviesa la gran mayoría de contribuyentes, además pesaría mucho el costo político para las actuales autoridades locales la implementación planteada, por lo cual, en este momento se está aplicando la alícuota al antiguo valor de los inmuebles, dado que la base catastral no se encuentra actualizada todavía. Parece ser que este criterio se va a mantener en el mediano plazo, el cual será revisado progresivamente en función de la situación económica de la municipalidad y del país en general, según dejaron ver en sus opiniones.

La sexta y última pregunta destaca el hecho de que los contribuyentes expresan en un 43,28% que la atención prestada por los funcionarios de la Alcaldía es regular cuando ellos se dirigen al pago del IIU, un 41,29% opina que es buena, un 1,99% percibe que es muy buena y tan solo un 0,50% opina que es pésima. Se les preguntó si ¿han pensado en alguna estrategia de incentivo al personal de atención al público para mejorar su cualificación profesional? Las respuestas en general apuntaron a destacar que aún cuentan con un buen nivel de aceptación en relación a la atención al público según los datos de la encuesta, pero que en ese sentido manifestaron que les están dictando talleres constantemente a su personal sobre relaciones humanas y han motivado su participación en seminarios y cursos de formación en el área tributaria, especialmente a través de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Los Andes, lo cual redundará en una mayor calidad profesional y mejor atención al contribuyente a corto y mediano plazo.

4. Análisis comparativo de las Ordenanzas de Impuesto Inmobiliario Urbano y Catastro Municipal.

4.1. Análisis comparativo de la Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano vigente (año 2007) respecto a la Ordenanza derogada (año 2001).

Al realizar un análisis comparativo entre estos dos instrumentos legales en materia de IIU se observan algunas diferencias bien marcadas. En la nueva Ordenanza se han hecho esfuerzos por darle un carácter coercitivo al IIU aplicando los procedimientos establecidos en el Código Orgánico Tributario del año 2002, especialmente en lo atinente a los deberes formales y materiales del contribuyente, así como al régimen de sanciones que le dan carácter punitivo al tributo en referencia, lo cual no estaba previsto en la Ordenanza derogada.

Específicamente se hace mucho hincapié en el deber de inscribir el inmueble en el Registro de Inmuebles Urbanos ante la Dirección de Catastro Urbano de la municipalidad (artículo 6 y siguientes), la conformación del Registro de Información de Contribuyentes (artículo 17 y siguientes) y de la declaración de la base imponible y liquidación del IIU (artículo 23 y siguientes), procedimiento desarrollado de manera exhaustiva por el SAMAT, así como el conjunto de sanciones y multas a que pudiera dar lugar la no cancelación a tiempo del impuesto, el suministro de información no fehaciente a efectos de la determinación de la base imponible (evasión fiscal) e incumplimiento de algunos de los deberes formales establecidos (artículo 62 y siguientes), que van de 10 a 15 Unidades Tributarias vigentes al momento de entrar a regir la citada Ordenanza: Bs. 37.632, así como, recargos por intereses de mora y, en algunos casos pago del 50% adicional al monto adeudado⁴⁴. En la Ordenanza derogada (año 2001), el citado impuesto no mostraba tal carácter punitivo, pues los deberes formales apenas se destacaban a través de la obligación de inscribir el inmueble en el Registro de Inmuebles Urbanos, pero sin ninguna sanción al respecto. La máxima sanción establecida se refiere al recargo del 10% de la cantidad adeudada del monto a pagar, para lo cual se disponía de un máximo de 36 meses de plazo para ponerse al día, estableciéndose intereses moratorios sobre los saldos pendientes de pago, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 24 y 28 de la citada Ordenanza.

⁴⁴ Para mayores detalles, ver en Anexos, texto de la Ordenanza vigente del IIU.

En cuanto a la determinación de la base imponible y monto a pagar, la diferencia radica fundamentalmente en las nuevas alícuotas establecidas para los diferentes usos a que estén destinados los inmuebles.

En la Ordenanza derogada, claramente se establece en el artículo 3 que: el Impuesto Inmobiliario Urbano se calcula de acuerdo a una sectorización de la ciudad y clasificación previamente aprobada por el Alcalde. Y en el artículo 16 establece que: las Plantas de Valores o Plano Catastral de la tierra serán elaboradas por el Departamento de Catastro Municipal con indicación de los valores promedio de cada zona, según la aplicación de los elementos de la técnica valuatoria y remitido al Alcalde para su consideración. En el párrafo único de este artículo se presenta la mencionada Planta de valores promedio, estableciendo el monto a pagar por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano trimestralmente en bolívares por metro cuadrado, cuyos valores van desde 5.000 a 12.000 bolívares del año 2001 cada trimestre.

Establece el artículo 17 que: las Plantas de Valores de la Construcción serán elaboradas por el Departamento de Catastro Municipal con indicación de los valores promedio para cada tipo de construcción, según la aplicación de la técnica valuatoria y aprobado por el Alcalde. *La base imponible para la liquidación y determinación del Impuesto Inmobiliario Urbano, será el valor fiscal de los metros cuadrados del inmueble.*

Y, concretamente, en el párrafo único del artículo 18, se presenta la Planta de Valores de la Construcción y el monto en bolívares por metro cuadrado a pagar por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, según la zonificación previamente establecida para determinar la valoración de la tierra, cuyos valores van desde 316, 67 hasta 1.500 bolívares mensuales del año 2001. No obstante, en el párrafo único del artículo 19 se establece que el valor de la construcción determinado por el Departamento de Catastro para el uso comercial es de 60.000 bolívares el metro cuadrado y para el uso industrial es de 50.000 bolívares el metro cuadrado. Igualmente, establece en este párrafo, que el cálculo del Impuesto Inmobiliario Urbano se hará de acuerdo al valor del terreno más el valor de la construcción o edificación, según la siguiente escala: Hasta 6.800.000 bolívares, el impuesto a pagar es de 8.450 bolívares; de 6.800.000 a 13.500.000, el impuesto es de 13.500 bolívares. De 13.500.001 hasta 25.000.000, impuesto a pagar es de 4/1000 (cuatro por mil); de 25.000.001 hasta 35.000.000, el impuesto a pagar es de 4,5/1000 (cuatro coma cinco por mil); de 35.000.001 hasta

55.000.000, el impuesto a pagar es de 5,5/1000 (cinco coma cinco por mil) y, de 55.000.001 bolívares en adelante, el monto a pagar es de 6/1000 (seis por mil).

Se asume en este caso, que para la liquidación del Impuesto Inmobiliario Urbano, de acuerdo a los datos ofrecidos por las tablas presentadas en esta Ordenanza, se debía realizar un prorrateo entre el monto a pagar trimestralmente en función del valor del terreno y el monto establecido mensualmente en función del valor de la construcción del inmueble.

Por otra parte, en el párrafo segundo de este mismo artículo, se establece que: los inmuebles adyacentes al casco central de la ciudad, con categoría de bodegas y locales comerciales del Mercado Principal, pagarán un impuesto mínimo de 5.400 bolívares. En el párrafo de este mismo artículo, se presenta el valor del inmueble por escalas para uso industrial y el monto y tasa anual a pagar por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano: Inmuebles valorizados hasta: 10.500.000 bolívares, pagan un impuesto anual de Bs. 10.500; inmuebles valorizados entre: 10.500.001 hasta 25.000.000, pagarán una tasa anual del 4/1000 (cuatro por mil) e inmuebles valorizados por encima de Bs. 25.000.001, pagarán una tasa anual de 4,5/1000 (cuatro coma cinco por mil).

Como puede observarse, los valores recaudados por concepto de Impuesto Inmobiliario Urbano, eran muy bajos, máxime cuando la base catastral no se encontraba actualizada en cuanto al número de inmuebles existentes en el área total del municipio, ni tampoco, en cuanto al valor de mercado de los inmuebles registrados⁴⁵.

El elemento novedoso introducido en la nueva Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano (año 2007), además del carácter punitivo establecido en el cumplimiento de los deberes formales del contribuyente, radica en el establecimiento de alícuotas tributarias según el uso o destino del inmueble. En este sentido se establece claramente en el artículo 25 que el cálculo del impuesto se hará según el valor actualizado de cada inmueble (bolívares por metro cuadrado) de acuerdo a las técnicas valuatorias desarrolladas por el Departamento de Catastro Municipal y según las siguientes alícuotas en función del uso del mismo. De esta forma, al uso residencial le corresponde el 1/1000, al uso comercial le corresponde el 6/1000, al uso de Servicios, el 3/1000, al uso hotelero le corresponde el 3/1000, al uso industrial el 3/100 y a los terrenos baldíos, el 0,5/1000. Se establece en el párrafo único de este mismo artículo, que la definición de usos contemplados para el cálculo del Impuesto sobre Inmuebles Urbanos, se

⁴⁵ Debe destacarse que actualmente aún la mencionada base catastral no ha sido actualizada.

encuentran relacionados en la Ordenanza de Valores Unitarios de la Construcción, manejada por el Departamento de Catastro Municipal.

Puede observarse, que en la citada Ordenanza en ningún momento se explica el procedimiento para determinar las alícuotas correspondientes a cada uso o destino del inmueble, sino que se remite a otra Ordenanza de carácter técnico, manejada por el Departamento de Catastro Municipal. Indudablemente que a la luz de los montos fijados en la Ordenanza derogada, estos montos resultan muy elevados, máxime cuando el artículo 26 establece que las tarifas sufrirán un incremento del 0,5/1000 en caso de que el inmueble no esté construido o no sea habitado por su propio dueño.

El no explicar en forma clara y precisa el mecanismo de cálculo del impuesto genera incertidumbre y rechazo hacia el tributo por parte del contribuyente, como claramente se evidenció en la información recavada a través del estudio de campo. Además, prevé el parágrafo único del artículo 29, la aplicación de un factor corrección en el cálculo del monto a pagar, determinado por el Departamento de Catastro, en concordancia con las disposiciones de la Ordenanza de Planta de Valores de la Tierra, lo cual luce tremendamente subjetivo y repulsivo al momento de enfrentar su pago por parte del contribuyente. En este caso, la alícuota se ha uniformizado para todo el territorio del municipio en función del uso, pero dejando de lado un factor muy importante que destaca ampliamente la literatura consultada sobre el tema, cual es la ubicación del inmueble y el nivel de servicios públicos que percibe mensualmente el contribuyente del gobierno local, lo cual hace que el impuesto se haga perceptible, es decir, el monto a pagar debiera estar en función de la calidad de servicios públicos percibidos por el contribuyente en cada zona de la municipalidad, como bien lo señala Albi et al. 2000, en los casos referidos a España y otros países desarrollados.

A objeto de ahondar en el mecanismo de cálculo del Impuesto Inmobiliario Urbano, se hizo necesario recurrir a una entrevista personal con el Gerente de Servicios Informáticos del SAMAT, quien trabaja coordinadamente con la Dirección de Catastro del municipio, además de una somera revisión de la Ordenanza de Planta de Valores de la Tierra y Planta de Valores de la Construcción.

Antes de realizar este análisis, previamente debe considerarse que la actual Ordenanza de Inmuebles Urbanos establece en su artículo 30, el incremento anual que podría experimentar la alícuota del IIU en la medida en que se vaya actualizando el valor de mercado

(o valor fiscal) de los inmuebles: se considerará el Valor Tributario Aplicable (VTA), el 50% del Valor Tributario Total (VTT) a partir del primero de enero del año siguiente a la aprobación de esta Ordenanza. Al siguiente año, el VTA será del 75% del VTT y en el tercer año, el 100% del VTT.

Tal argumento llevado a la realidad, indudablemente implicaría una excelente fuente de ingresos propios al municipio, en función del elevado nivel de inflación que actualmente prevale en el municipio y la revalorización escandalosa que experimentan los inmuebles en brevísimos períodos de tiempo, lo cual luce un poco desproporcionado con la pérdida de capacidad de pago que han sufrido últimamente los contribuyentes, según opinión propia de los Gerentes Tributarios del SAMAT y del Director de Catastro Urbano Municipal, haciendo inviable esta propuesta a mediano plazo. En función de esta situación, se impone una revisión técnica y legal de la nueva Ordenanza del IIU a objeto de hacerla más cónsona con la realidad social y económica de la municipalidad, adoptando un sistema incremental en el tiempo de las alícuotas de manera más racional y haciendo uso de un método de cálculo más transparente y sencillo, a través de la zonificación de los inmuebles.

En la entrevista personal sostenida con el Gerente de Servicios Informáticos del SAMAT, se pudo conocer la fórmula de cálculo establecida para efectos del IIU, la cual está sustentada en los preceptos técnicos establecidos en las Ordenanzas de Planta de Valores de la Tierra y Planta de Valores de la Construcción, en las cuales se establece fundamentalmente los factores y procedimientos utilizados en la valuación del terreno y la construcción.

La mencionada fórmula es la siguiente:

$$Avaluo = [(AT * VT) + (AC * VC * Dep.) * UT] * FC$$

Donde:

AT: Avalúo del terreno

VT: Valor del terreno

AC: Avalúo de la construcción

VC: Valor de la construcción

Dep.: Depreciación de la construcción

UT: Unidad Tributaria (año actual)

FC: Factor de corrección

Luego: *Monto a pagar = Avalúo * Alícuota (uso)*

Se destacó en la entrevista que el factor de corrección es fijado totalmente de manera subjetiva por la Dirección de Catastro Urbano para cada tipo de inmueble, en función de su ubicación, valor de la construcción y nivel de depreciación, para el caso de los inmuebles. Además, una vez actualizada totalmente la base catastral sobre bienes inmuebles y la aplicación del valor actual de la Unidad Tributaria, el monto a pagar anualmente por concepto de IIU podría representar un espectacular incremento por encima del 10.000% respecto a los antiguos valores previstos en la derogada Ordenanza.

En conclusión, tal cual está planteada la forma de cálculo del IIU y los mecanismos propios de actualización anualmente, luce improcedente su aplicación en el municipio Libertador, dado el considerable aumento del monto a pagar en forma repentina sin revisar someramente la capacidad de pago del contribuyente, lo cual hace necesario un exhaustivo análisis del concepto impositivo y la realidad socioeconómica del contribuyente, a través de una reforma a la mencionada Ordenanza.

4.2. Análisis comparativo de las Ordenanzas de Catastro Municipal vigente (año 2007) respecto a la Ordenanza derogada (año 2000).

Al revisar detalladamente estos dos instrumentos legales, no se observa ninguna diferencia importante en cuanto a la configuración y estructuración del Sistema de Catastro Municipal, el cual, según ambas Ordenanzas, debe estar totalmente actualizado, a los fines del cálculo y determinación del Impuesto Inmobiliario Urbano.

Sin embargo, la vigente Ordenanza, en el aspecto relativo al avalúo del terreno y a la valoración del inmueble, señala que ahora debe venir expresado en unidades tributarias del año 2007 (Bs. 37.632,00) y en bolívares fuertes a partir del primero de enero del año 2008. Igualmente, se destaca que el periodo para actualizar la base catastral es de dos años y medio en la nueva Ordenanza, en tanto que en la derogada, se estipulaba un período de dos años para ello.

Se concluye que ambas Ordenanzas hacen referencias a los mismos factores para determinar la base imponible del IIU: avalúo y valoración del terreno o del inmueble en función de la ubicación, mejoras, plusvalías obtenidas por obras de carácter público, además de las características topográficas, geométricas y morfológicas de los mismos.

CAPÍTULO V

PROPUESTA GERENCIAL PARA INCREMENTAR EL NIVEL DE RECAUDACIÓN FISCAL DEL IMPUESTO INMOBILIARIO URBANO

1. Plan de acción

Después de haber realizado un minucioso análisis del aspecto teórico, jurídico y técnico que sustenta el Impuesto Inmobiliario Urbano, y en función de la opinión pulsada a nivel de contribuyentes y funcionarios de la municipalidad en el área tributaria, se percibe la necesidad de diseñar un plan de acción a corto y mediano plazo que integre y amplíe en forma coordinada los esfuerzos aislados que viene realizando el tren ejecutivo del SAMAT para mejorar su rendimiento fiscal en el tiempo.

1.1. Diagnóstico

Del análisis desarrollado en el capítulo anterior, se detecta que el problema más grave que presenta este tributo, es su baja participación en las finanzas locales: el 17,37% en promedio del total de ingresos tributarios, y tan solo el 2,27% de los ingresos totales del municipio. En segundo lugar se encuentra su elevado nivel de morosidad, el cual alcanza el 54,78% en promedio durante el período: 1996 – 2003, no conociéndose su nivel actual, por falta de información disponible al respecto. Pese a este panorama poco alentador en el campo fiscal, el IIU constituye actualmente la segunda fuente de ingresos propios del gobierno local, por debajo del Impuesto a las Actividades Económicas.

Indudablemente que la razón de fondo que sustenta este bajo nivel de desempeño fiscal, en esencia radica en la desidia política para estimular su potencial tributario, que han mostrado a lo largo de los años los distintos equipos de gobierno que se han turnado el poder local, en un municipio con creciente expansión poblacional, comercial y urbanística. Las razones que explican esta situación son de naturaleza política y económica, pues en la mayoría de los casos las autoridades locales han cuidado su base de electores con un IIU bajo y poco

coercitivo, ya que este tributo grava directamente el inmueble de residencia del contribuyente; y en circunstancias de bonanza petrolera, han preferido mantener el nivel de dependencia financiera de las transferencias intergubernamentales del gobierno central⁴⁶, sintiéndose la necesidad de impulsar su rendimiento fiscal en épocas de estrechez económica. Esta situación evidencia una grave falta de cultura tributaria y un verdadero desinterés por fomentar el desarrollo de fuentes tributarias propias con carácter permanente en el tiempo. Se observa en este sentido que siempre ha prevalecido una planificación a muy corto plazo, traducida en soluciones puntuales de los problemas más urgentes del municipio, dejándose de lado el diseño y puesta en marcha de un verdadero plan de acción a mediano y largo plazo en coordinación con el gobierno regional y nacional. Sin embargo, han pesado mucho y siguen pesando, las diferencias políticas entre las autoridades locales de turno y el gobierno regional y nacional, además de la carencia de una verdadera visión gerencial de la ciudad hacia el futuro, por encima del aspecto político-electoral, que tanto daño ha causado y sigue causando a nivel local, regional y nacional al desarrollo económico del país.

La situación de alta dependencia financiera de los gobiernos locales respecto al poder central, es una realidad muy común en un elevado número de municipios del país, según se desprende del planteamiento formulado por Mascareño (2000), en torno al análisis financiero realizado a una muestra de 214⁴⁷ municipios a nivel nacional durante los años: 1994 – 1998, considerando el tamaño poblacional. En este sentido, destaca este autor que el 48,60% de los municipios con al menos 25.000 habitantes, dependen en más de un 80% de las transferencias intergubernamentales, el 28,50% de los municipios con volúmenes poblacionales entre 25.000 y 50.000 habitantes, dependen del poder central entre un 50% y un 80%. El 20,60% de estas entidades, con volúmenes de población entre 50.000 y 100.000 habitantes, dependen entre un 50% y un 20% del poder central y, aquellos municipios con volúmenes de población comprendidos entre 100.000 y 300.000 habitantes (el 2,30%), dependen del nivel de transferencias intergubernamentales en menos del 10%, dentro de los cuales destacan los

⁴⁶ Del análisis estadístico realizado se desprende que las transferencias intergubernamentales (FIDES y LAEE fundamentalmente) representan en promedio el 36,53% de los ingresos del municipio, y los ingresos tributarios totales representan tan solo el 14,85%, dando a entender un elevado margen de dependencia financiera de los ingresos del gobierno central en un porcentaje aproximado del 48,62%.

⁴⁷ Según este autor, el total de municipios venezolanos para la época ascendía a 274.

municipios: Anaco, Guanta, Baruta, Los Salias y Girardot, destacando que en la medida en que la base tributaria se hace más amplia, el nivel de dependencia es menor.

1.2. Estrategias a desarrollar

La propuesta gerencial que se propone, parte necesariamente de un criterio de autosuficiencia financiera sostenido en el tiempo, con el fin de consolidar una base tributaria rentable que facilite la planificación a corto y mediano plazo a nivel local, lo cual podría constituir en cierta forma, un criterio gerencial opuesto a la filosofía centralista que a toda costa viene imponiendo el gobierno nacional en todos los campos.

Si bien tal planteamiento constituye una limitante, aún existen instrumentos legales vigentes dentro del campo de la descentralización política y administrativa en los cuales puede sustentarse la propuesta, especialmente en las atribuciones exclusivas que la Ley Orgánica del Poder Público Municipal le otorga al gobierno local.

El marco estratégico dispone acciones a realizar en el corto plazo de un año y a mediano plazo, dos a cuatro años, a fin de lograr incentivar el desempeño fiscal del IIU en el municipio Libertador. Igualmente, cabe recordar que el SAMAT es un organismo con autonomía propia adscrito a la Alcaldía del municipio Libertador⁴⁸, por lo que las decisiones son tomadas por su Director General, con el visto bueno del Alcalde de la municipalidad. No obstante, en algunos casos especiales y de acuerdo a la materia que se trate, se requiere de la autorización del Concejo Municipal.

En el caso propuesto en la investigación en curso, la línea de mando gerencial es la siguiente: Jefes de Unidad, Gerentes de Línea, Director General del SAMAT, Alcalde y Consejo Municipal⁴⁹.

El conjunto de estrategias propuesto debe ser inicialmente estudiado por el Director General del SAMAT, a objeto de que determine su viabilidad financiera y su posterior conocimiento y estudio por parte del Alcalde del municipio, para su aprobación definitiva.

⁴⁸ Para mayores detalles revisar la ley de creación del SAMAT disponible en la sección de anexos.

⁴⁹ Para mayores detalles revisar el organigrama de la estructura organizativa del SAMAT disponible en la sección de anexos.

1.2.1. Estrategias a corto plazo.

1.2.1.1. Diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica que permita hacer llegar vía Internet a cada contribuyente registrado, información convincente y veraz sobre las ventajas económicas y sociales que el pago del IIU podría reportarle a la municipalidad en general y a él en particular. Igualmente, debe anexarse el Estado de Cuenta y la Planilla de Autoliquidación del IIU en el momento del envío, indicándole detalladamente el procedimiento de llenado de la misma, así como su impresión en físico y el resto de pasos a seguir para pagar el IIU. Tal procedimiento debe implementarse con la información disponible actualmente en el SAMAT sobre el Registro de Contribuyentes y la Base Catastral sobre la Valoración de Inmuebles, con que cuenta la Dirección de Catastro Urbano.

1.2.1.1.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.1.1.2. Ejecución: Esta estrategia debe ser ejecutada por el Jefe de la Unidad de Gestión Tributaria en un plazo no mayor a tres meses.

1.2.1.1.3. Evaluación: El monitoreo de tal actividad debe realizarla el Gerente de Gestión Tributaria semanalmente, en función del nivel de desempeño que le presente el Jefe de Gestión Tributaria del trabajo realizado por su equipo de trabajo.

1.2.1.2. Poner a disposición del contribuyente, de manera estratégica cuentas a favor de la Alcaldía para recaudar el IIU, en agencias bancarias con poco movimiento de público, a objeto de que éste se traslade cómodamente y sin mayor pérdida de tiempo a sus instalaciones a realizar el depósito respectivo.

1.2.1.2.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.1.2.2. Ejecución: Esta actividad debe ser realizada por el Jefe de la Unidad de Gestión Tributaria en un plazo de tiempo no mayor a quince días.

1.2.1.2.3. Evaluación: El monitoreo de tal estrategia debe ser realizado diariamente por el Jefe de la Unidad de Gestión Tributaria y semanalmente por el Gerente del área respectiva.

1.2.1.3. Implementar una estrategia de entrega personalizada de la documentación señalada, para aquellos contribuyentes que se muestren reacios a hacer uso de la tecnología comunicacional para tales efectos, apoyándose fundamentalmente en mensajeros especialmente entrenados para esta actividad.

1.2.1.3.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.1.3.2. Ejecución: Esta actividad debe ser desarrollada por el Jefe de Asesoría al contribuyente, a través de un equipo de trabajo debidamente entrenado para ello, en un plazo no mayor a tres meses.

1.2.1.3.3. Evaluación: El seguimiento de esta actividad debe ser realizado semanalmente por el Gerente de la unidad respectiva.

1.2.1.4. Establecer convenios con entidades financieras eficientes, para instalar al menos seis puntos de venta en las oficinas de Caja de la Alcaldía, uno por cajero, a objeto de garantizar agilidad y rapidez en el proceso de pago para aquellos contribuyentes que se orienten por realizar su pago en la forma tradicional.

1.2.1.4.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.1.4.2. Ejecución: Esta estrategia debe ser implementada por el Jefe de Gestión Tributaria en un plazo no superior a un mes.

1.2.1.4.3. Evaluación: El seguimiento y control de esta actividad debe ser realizado semanalmente por el Gerente de Gestión Tributaria en función del reporte del trabajo diario desempeñado por el equipo de trabajo bajo la responsabilidad del Jefe de la unidad respectiva.

1.2.1.5. Motivar el uso de Internet para realizar el pago correspondiente, para aquellos contribuyentes que así lo prefieran.

1.2.1.5.1. Responsable: Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.1.5.2. Ejecución: Esta actividad debe ser coordinada por el Jefe de Inteligencia Fiscal a través del uso de un plan de mercadeo directo al contribuyente debidamente estructurado, el cual debe ser ejecutado por un grupo de promotores debidamente entrenados, en un plazo no mayor a dos meses.

1.2.1.5.3. Evaluación: El monitoreo y seguimiento de esta actividad debe ser realizado por el Gerente de Inteligencia Fiscal semanalmente, en función del trabajo realizado por el grupo de trabajo a cargo del Jefe de la unidad respectiva.

1.2.1.6. Realizar operativos itinerantes cada tres meses, en las distintas parroquias del municipio, mediante el traslado de funcionarios del SAMAT al lugar de residencia o negocio del contribuyente, así como a lugares públicos de alta concurrencia de personas, invitando al contribuyente a ponerse al día en el pago del IIU y colocando a su disposición dos o tres puntos de venta de entidades financieras para que realice cómodamente su pago a través de la tarjeta de débito o crédito, además del despliegue inmediato de toda la información fiscal referente a su inmueble en la pantalla de un equipo computacional, mediante una plataforma tecnológica adecuada a tales efectos.

1.2.1.6.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.1.6.2. Ejecución: Estos operativos deben ser coordinados por los jefes de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente, a través de un equipo de trabajo debidamente entrenado y seleccionado de cada unidad gerencial, cuyas actividades deben realizarse diariamente durante un plazo de un mes cada tres meses. En este caso deben preverse adecuadamente los costos relativos al traslado del equipo de trabajo al lugar de residencia del contribuyente y a sitios concurridos algunos fines de semana.

1.2.1.6.3. Evaluación: El monitoreo y seguimiento de esta actividad trimestral, debe ser realizado por el Gerente de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente semanalmente y en función del trabajo desempeñado por el equipo de trabajo bajo responsabilidad de cada uno de los jefes de la Gerencia respectiva.

1.2.1.7. Elaborar una estrategia comunicacional eficiente y convincente que permita informar permanentemente al contribuyente, vía Internet y a través de mercadeo directo, sobre el desarrollo de obras y servicios públicos en los cuales se ha invertido, se están invirtiendo y se invertirán los recursos captados por concepto de IIU.

1.2.1.7.1. Responsable: Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.1.7.2. Ejecución: El desarrollo de esta actividad debe estar a cargo del Jefe de la Gerencia de Inteligencia Fiscal, a través de un equipo de trabajo debidamente entrenado, tanto a nivel interno como fuera de la unidad gerencial, durante un período de tiempo no superior a un mes.

1.2.1.7.3. Evaluación: El monitoreo de esta actividad debe estar a cargo del Gerente de Inteligencia Fiscal semanalmente, en función del trabajo desarrollado por el equipo de trabajo coordinado por el Jefe de la unidad respectiva.

1.2.1.8. Iniciar un estudio detallado de la actualización de la Base de Inmuebles Urbanos y su valorización catastral, conjuntamente con una revisión técnica del mecanismo de cálculo del IIU actualmente vigente, a objeto de realizar proyecciones de ingresos a futuro, cotejando este rendimiento con el nivel de inflación y el desenvolvimiento del poder adquisitivo del contribuyente en términos generales a lo largo del tiempo.

1.2.1.8.1. Responsable: Gerencia de Administración Tributaria conjuntamente con la Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.1.8.2. Ejecución: Esta actividad debe ser coordinada por el Jefe de Gestión Tributaria conjuntamente con el Jefe de Inteligencia Fiscal, a través de un equipo de trabajo especializado en el área de planificación fiscal propio de cada unidad gerencial, durante un período no superior a los dos meses.

1.2.1.8.3. Evaluación: El seguimiento y control de esta actividad debe estar a cargo del Gerente de Administración Tributaria conjuntamente con el Gerente de Inteligencia Fiscal, quienes deben evaluar los resultados obtenidos semanalmente en función del trabajo coordinado por los Jefes de las respectivas unidades.

1.2.2. Estrategias a mediano plazo.

1.2.2.1. Estimar el nivel de recursos a captar en los próximos tres años, considerando un nivel cero de morosidad, que permita planificar un conjunto de obras a realizar con estos recursos, en aquellas áreas de la competencia municipal que más lo ameriten actualmente, teniendo muy en cuenta la

necesidad de coordinar esfuerzos con el gobierno regional para mejorar y ampliar el sistema de seguridad⁵⁰. Tal actividad debe desarrollarse en base a la información catastral disponible y haciendo uso del mecanismo de cálculo del IIU vigente.

1.2.2.1.1. Responsable: Gerencia de Administración Tributaria conjuntamente con la Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.2.1.2. Ejecución: El desarrollo de esta actividad debe estar a cargo del Jefe de Administración Tributaria, quien, a través de su equipo de trabajo especializado se encargará de coordinar todo el proceso evaluación y planificación fiscal, conjuntamente con el Jefe de Gestión Tributaria, quien personalmente se encargará de motivar el acercamiento con el gobierno regional a objeto de coordinar planes de seguridad en forma mancomunada. Tal actividad no debe extenderse más allá de los dos meses. Igualmente, deben preverse los costos necesarios de un equipo de apoyo logístico al gobierno regional, en caso de acceder a fortalecer el nivel de seguridad en aquellas zonas que más lo ameriten.

1.2.2.1.3. Evaluación: El monitoreo semanal de esta actividad debe estar a cargo de los Gerentes de Administración Tributaria y Gestión Tributaria, quienes evaluarán y definirán nuevas acciones en función del trabajo desempeñado por el equipo de trabajo coordinado por los Jefes de cada unidad gerencial respectiva.

1.2.2.2. Zonificar el municipio a objeto de determinar el alcance de las políticas a ejecutar por sectores, tratando de identificar los requerimientos más urgentes en cada localidad, lo cual podría llevarse a cabo a través de la división político-territorial por parroquias, requiriéndose para ello, la realización de un estudio de campo que permita diagnosticar la realidad particular de cada sector, en distintas materias de la competencia local.

1.2.2.2.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente conjuntamente con la Gerencia de Administración Tributaria.

⁵⁰ Valdría la pena en este sentido, especular la posibilidad jurídica de crear un cuerpo de seguridad municipal orientado a la protección civil, como claramente lo establece como competencia local el Artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal del año 2006.

1.2.2.2.2. Ejecución: El desarrollo de esta actividad debe ser compartido por el Jefe de Gestión Tributaria conjuntamente con el Jefe de Administración Tributaria, durante un lapso que no supere los dos meses. El Jefe de Gestión Tributaria debe encargarse de definir los lineamientos generales para zonificar el municipio, y en función de ello, coordinar con el Jefe de Administración Tributaria el diseño y posterior realización del estudio de campo que ofrezca un diagnóstico de la realidad socio – económica de cada sector. De esta manera se podrá realizar una zonificación del municipio acorde con los requerimientos de cada localidad.

1.2.2.2.3. Evaluación: La supervisión y monitoreo de esta actividad debe ser realizada semanalmente por el Gerente de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente, conjuntamente con el Gerente de Administración Tributaria, quienes reportarán en forma inmediata los resultados al Director General del SAMAT. A través de esta actividad se evalúa en forma permanente y continua la implementación del plan de trabajo ejecutado por los equipos de trabajo previamente seleccionados, así como se redefinen nuevas acciones en caso de ser necesario para el logro del objetivo definido.

1.2.2.3. Motivar la participación de los pobladores de cada sector en estudio, con el fin de que se involucren en las soluciones presentadas a sus requerimientos, en función del estudio de campo previamente realizado, convenciéndoles de los beneficios del mismo y de la necesidad de mantenerse al día en el pago del IIU para financiar las acciones a desarrollar a favor de la colectividad. Esta motivación es fundamental para las autoridades locales, ya que de esta manera se garantizaría una motorización de esta fuente de recursos propios a favor del contribuyente, haciendo cada vez más perceptible el tributo, lo cual podría implementarse a través de las juntas de vecinos, juntas parroquiales y consejos comunales.

1.2.2.3.1. Responsable: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.2.3.2. Ejecución: Esta actividad debe ser desarrollada por el Jefe de Gestión Tributaria a través de un plan de visitas a la residencia del contribuyente en

compañía de un conjunto de funcionarios debidamente entrenados para tal actividad. Tal iniciativa debe ser desarrollada por etapas definiendo un número determinado de visitas por semana para cada sector o parroquia del municipio. Este proceso motivacional no debe sobrepasar los tres meses a partir del momento en que se conozcan los resultados del estudio de campo y la zonificación definitiva del municipio.

1.2.2.3.3. Evaluación: El seguimiento y control de esta iniciativa debe corresponder al Gerente de Gestión Tributaria, quien semanalmente tomará los correctivos, en caso de ser necesario, en función del trabajo desarrollado por el equipo de trabajo coordinado por el Jefe de la Unidad respectiva, reportando los logros o deficiencias del proceso al Director General del SAMAT.

1.2.2.4. Diseñar una política comunicacional convincente y oportuna que informe de manera permanente al contribuyente de cada sector, sobre el nivel de ejecución de las obras previstas en el plan general, con los recursos provenientes del IIU, para lo cual es fundamental hacerlo partícipe del control y evaluación del nivel de ejecución de las mismas. A través de este mecanismo se garantiza el mayor grado de transparencia en el manejo de los recursos, enviando a cada contribuyente vía Internet o en físico el presupuesto de ingresos y gastos ejecutados en cada etapa de los proyectos diseñados. De esta manera se comenzaría a fomentar una verdadera cultura tributaria en el contribuyente y se despertaría el interés por mantenerse al día con sus obligaciones fiscales, de manera voluntaria y no coercitiva.

1.2.2.4.1. Responsable: Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.2.4.2. Ejecución: El desarrollo de esta iniciativa corresponde al Jefe de Inteligencia Fiscal, quien a través del mercadeo directo o vía Internet se encargará de hacerle llegar al contribuyente información financiera sobre el uso de los recursos aportados por el IIU. En caso de hacer uso del mercadeo directo, deben preverse los costos para contratar un equipo de trabajo debidamente entrenado en tales labores informativas. El desarrollo de tal actividad debe realizarse en forma permanente y en función de las obras que se vayan

ejecutando en cada localidad, a objeto de mantener suficientemente informado y motivado al contribuyente en el pago del IIU.

1.2.2.4.3. Evaluación: El proceso de monitoreo y seguimiento de esta actividad corresponde al Gerente de Gestión Tributaria, quien tomará los correctivos en caso de ser necesario, en función del reporte que semanalmente le presente el Jefe de la unidad respectiva, reportando en forma inmediata los resultados al Director General del SAMAT.

1.2.2.5. Dar a conocer la política comunicacional a las empresas proveedoras de materia prima y servicios, lograr su motivación y convencimiento de los buenos resultados, a objeto de que también se involucren en los proyectos planificados para un plazo de tres años.

1.2.2.5.1. Responsable: Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.2.5.2. Ejecución: Esta actividad con carácter permanente debe ser llevada a cabo por el Jefe de Inteligencia Fiscal, a través de una campaña informativa vía Internet y, en caso de ser necesario a través del mercadeo directo, hacia las empresas proveedoras de materia prima y mano de obra en la ciudad de Mérida, a objeto de que se involucren y ofrezcan sus servicios.

1.2.2.5.3. Evaluación: El monitoreo y seguimiento de esta actividad debe estar a cargo del Gerente de Inteligencia Fiscal, quien quincenalmente tomará los correctivos necesarios en caso de requerirse, en función del trabajo desempeñado diariamente por el Jefe de la unidad respectiva y de su equipo de trabajo. Igualmente, el Director General del SAMAT debe conocer de tal información en forma permanente.

1.2.2.6. Realizar un pormenorizado estudio de campo por parroquia, con el ánimo de conocer en forma aproximada la escala de ingresos mensuales del contribuyente, a los fines de iniciar el estudio técnico requerido para la aplicación progresiva de la nueva alícuota del IIU.

1.2.2.6.1. Responsable: Gerencia de Administración Tributaria.

1.2.2.6.2. Ejecución: El desarrollo de esta actividad corresponde al Jefe de Administración Tributaria, quien debe planificar y ejecutar el mencionado

estudio de campo en un lapso no superior a dos meses, una vez se halla zonificado adecuadamente el municipio.

1.2.2.6.3. Evaluación: El seguimiento y control de esta actividad debe estar a cargo del Gerente de Administración Tributaria, quien semanalmente debe supervisar la realización del citado estudio de campo en base a la información que le reporte el Jefe de la unidad, en base al trabajo desarrollado diariamente por el equipo de trabajo debidamente entrenado para recoger la información primaria de los contribuyentes. Igualmente, el Gerente de Administración Tributaria debe informar semanalmente al Director General del SAMAT sobre el desenvolvimiento del trabajo en referencia.

1.2.2.7. En función de la información aportada por el estudio anterior y conjuntamente con un monitoreo permanente del valor del inmueble en el tiempo, iniciar el estudio técnico para aplicar un ajuste progresivo del monto a cobrar por concepto de IIU, de tal manera que no se aplique en forma inmediata el 100% del monto establecido en la Ordenanza vigente, sino por etapas y en función del desenvolvimiento de los indicadores socio-económicos de la región, a fin de hacer el tributo lo más equitativo posible al contribuyente.

1.2.2.7.1. Responsables: Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente, conjuntamente con la Gerencia de Administración Tributaria.

1.2.2.7.2. Ejecución: El desarrollo de esta actividad corresponde a los Jefes de Gestión Tributaria y Administración Tributaria, quienes mensualmente se reunirán a evaluar junto al equipo de trabajo especializado de cada unidad gerencial el desenvolvimiento en el tiempo de los indicadores socio-económicos de la región y el valor que progresivamente van asumiendo los inmuebles ubicados en distintas zonas del municipio, a fin de proceder a ajustar progresivamente la alícuota del IIU y el monto a recaudar para el siguiente mes. Tal actividad debe tener carácter permanente en el tiempo.

1.2.2.7.3. Evaluación: El monitoreo de esta importante actividad corresponde a los Gerentes de Gestión Tributaria y Administración Tributaria, quienes conjuntamente evaluarán los reportes mensuales que le presenten los Jefes de las unidades respectivas sobre el desenvolvimiento de los indicadores económicos

regionales y el progresivo ajuste que se vaya realizando a la alícuota del IIU en el tiempo. El Director General del SAMAT debe ser informado oportunamente de tales cambios y su impacto en el nivel de recaudación para el mes siguiente.

1.2.2.8. Elaborar una estrategia comunicacional para informar al contribuyente, en un lenguaje sencillo y accesible a su condición socio- cultural, el carácter progresivo que irá adoptando la alícuota del IIU, en función de la revisión de los indicadores socio-económicos de la región. En tal sentido, se requiere revisar detalladamente la fórmula de cálculo del IIU, utilizando parámetros precisos de valoración fiscal de los terrenos e inmuebles, eliminando el llamado factor de corrección a objeto de minimizar el grado de desconfianza que actualmente incorpora en el contribuyente.

1.2.2.8.1. Responsable: Gerencia de Inteligencia Fiscal.

1.2.2.8.2. Ejecución: La realización de esta iniciativa debe ser asumida por el Jefe de Inteligencia Fiscal, quien a través de un equipo de trabajo idóneo, debe mantener informado al contribuyente (vía Internet y mercadeo directo) de los ajustes realizados a la alícuota del IIU en función del desenvolvimiento que muestren los indicadores socio-económicos de la región, así como, de los parámetros de valoración fiscal utilizados para gravar los terrenos e inmuebles del municipio. Esta actividad informativa debe ser de carácter permanente.

1.2.2.8.3. Evaluación: El seguimiento y control de tal actividad estará a cargo del Gerente de Inteligencia Fiscal, quien mensualmente, o cuando sea necesario, se reunirá con el Jefe de la unidad respectiva, a objeto de analizar la información reportada por éste, para proceder a determinar el ajuste correspondiente de la alícuota impositiva. Es importante destacar que tal propuesta de ajuste debe ser conocida en forma inmediata por el Director General del SAMAT, a objeto de que éste la eleve a nivel del Alcalde del municipio, para su aprobación definitiva.

1.2.2.9. Preparar un proyecto de reforma de la vigente Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano en el municipio Libertador y presentarlo a la Cámara Municipal, a objeto de hacer este tributo más equitativo y transparente, en función de la ubicación del inmueble y de los servicios públicos percibidos por

el contribuyente, mediante la aplicación de una alícuota diferenciada por sectores y no única como se establece actualmente en la nueva normativa vigente.

1.2.2.9.1. Responsables: Gerencia de Asuntos Legales conjuntamente con la Gerencia de Gestión Tributaria y Asesoría al contribuyente.

1.2.2.9.2. Ejecución: La responsabilidad fundamental de esta iniciativa debe recaer sobre el Jefe de Asuntos Legales, quien en un plazo no mayor a un mes, debe preparar un proyecto de nueva Ordenanza del IIU, en función de la información técnica y financiera suministrada por el Jefe de Gestión Tributaria.

1.2.2.9.3. Evaluación: El monitoreo de esta importante actividad debe estar a cargo del Gerente de Asuntos Legales, quien debe reportar semanalmente al Director General del SAMAT sobre los avances del trabajo jurídico. Una vez culminado el mencionado proyecto, inmediatamente debe ser conocido por el Alcalde la municipalidad a objeto de que lo analice e introduzca a la Cámara Municipal, a fin de que sea considerado y discutido por este cuerpo colegiado para su aprobación definitiva.

El desarrollo del plan de acción en el tiempo, necesariamente implica un proceso de retroalimentación entre las autoridades locales y las comunidades, en el cual es fundamental la evaluación permanente de los objetivos planteados en cada caso concreto, a objeto de reorientar acciones, en caso de ser necesario, para el logro de los mismos, indicando con ello que el proceso de planificación no es necesariamente lineal en todas sus etapas, ya que muchas veces se hace necesario volver a recomenzar una determinada fase o reorientar la estrategia a seguir.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de esta investigación se ha realizado un estudio detallado de la naturaleza teórica, jurídica y técnica que sustenta el Impuesto Inmobiliario Urbano, refiriéndolo al caso concreto de estudio en el municipio Libertador del estado Mérida.

De la revisión de literatura especializada en la materia, se concluye que este tributo de carácter local es uno de los más antiguos en la historia de las finanzas públicas, dado que la posesión de la tierra ha sido históricamente fuente primordial de riqueza y como objeto de imposición, ofrece una base estable y segura para la realización y cobro del tributo. Antiguamente, a través de este tributo se gravaba la posesión de grandes extensiones de tierra de carácter privado, con el fin de sustentar el gasto público del Estado.

Posteriormente, esta visión jurídica fue evolucionando progresivamente, hasta incluir en su base imponible, además del valor del terreno, el valor del inmueble construido sobre el mismo como expresión de riqueza, adoptando entonces la denominación de Impuesto sobre Puertas y Ventanas, razón por la cual algunos autores le atribuyen la connotación de impuesto patrimonial. En el caso venezolano, su origen se remonta al año 1875, bajo la figura del Derecho de Frente, gravando el terreno y la edificación construida sobre éste, en la primera Ordenanza del Distrito Federal (actualmente municipio Libertador) sobre Inmuebles Urbanos de la ciudad de Caracas.

Desde la perspectiva de fuente de ingresos propios del nivel local de gobierno y bajo la filosofía de un sistema descentralizado (multinivel) de gobierno, este tributo constituye actualmente, a nivel mundial, una de las fuentes más potenciales de ingresos locales, representando en algunos países desarrollados, ingresos fiscales por encima del 55%, en el caso español y países de tradición hacendística anglosajona. En el caso de Australia, el IIU aporta a las finanzas locales el 95% de los ingresos totales de las localidades, en el caso de Canadá, el aporte se ubica en un monto cercano al 90% y en Estados Unidos, alrededor del 80%.

En todos estos casos, hay que destacar el elevado grado de transparencia y eficiencia en el proceso de descentralización política y administrativa, que consecuentemente ha llevado a un excelente proceso de descentralización fiscal, en el marco de un fuerte apego al proceso de desarrollo local, es decir; a aquel proceso de crecimiento económico sustentado en las iniciativas que surgen en los niveles inferiores de gobierno, en contraposición a los

ineficientes procesos de centralización política, en los cuales el desarrollo económico se planifica desde el nivel central, sin el necesario conocimiento de la realidad particular de cada provincia, estado, municipio o localidad.

Pese a estos grandes avances que ha experimentado el Impuesto Inmobiliario Urbano como fuente de ingresos fiscales a nivel internacional, también hay que destacar que ha enfrentado serias reacciones sociales en su implementación en algunos países tales como España y Estados Unidos, por su carácter regresivo y su grado de inequidad, al definirse en función del valor del inmueble de residencia del contribuyente, sin tener en cuenta su capacidad contributiva.

Destaca la literatura en este sentido, el surgimiento de verdaderas revueltas sociales en contra de incrementos desproporcionados de la alícuota impositiva, logrando en muchos casos revertir las iniciativas fiscales de algunos gobernantes locales, que han pretendido imponer tarifas muy elevadas en situaciones de crisis económica. Igualmente, es necesario destacar la posición contraria que también ha prevalecido en muchos casos a nivel internacional, cual es el cuidadoso análisis político que realizan los gobernantes al momento de incrementar la tarifa del IIU, en función de su base electoral, ya que este tributo puede llegar a comportarse, bajo ciertas circunstancias, como un disipador de votos a nivel local. Es por ello que, cualquier plan de incremento en la alícuota del IIU debe ir acompañado, necesariamente, de una mejora considerable en los servicios públicos, que haga realmente perceptible al contribuyente el monto a pagar por este concepto y cómo éste se retribuye hacia la comunidad, aminorando así la natural reacción negativa a su pago.

En el caso venezolano, de acuerdo a la opinión de varios autores, se observa una gran desidia política por fortalecer en el tiempo esta importante fuente de ingresos propios en la gran mayoría de municipios, con destacadas excepciones como es el caso del municipio Baruta, Los Salias, Anaco y Girardot, entre otros, en los cuales se observa una elevada participación de los tributos locales en las finanzas totales por encima del 70%. Sin embargo, en el 48,60% de los municipios venezolanos prevalece una elevada dependencia de los ingresos fiscales del nivel central de gobierno (en más del 80%) revelando una casi absoluta ausencia de cultura tributaria, sustentada entre otras razones en la mentalidad rentista del venezolano respecto al ingreso petrolero y en motivos electoreros de corto plazo.

El caso objeto de estudio que abarca esta investigación está referido al municipio Libertador del estado Mérida, concretamente al área delimitada en el casco central de la ciudad, entre las calles 26 y 36, donde se ubica un concentrado volumen poblacional, urbanístico y comercial. Para el desarrollo del estudio se llevó a cabo, en primer lugar, un detallado análisis estadístico de las cifras sobre niveles de recaudación tributaria por rubro impositivo que amablemente fueron facilitadas por el Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT) de la Alcaldía del municipio, durante el período: 1996 - 2009. Posteriormente, y a efectos de fortalecer la realidad reflejada por los datos estadísticos, se procedió a pulsar la opinión del contribuyente ubicado en el área delimitada de estudio, a objeto de conocer con mayor profundidad la problemática que actualmente presenta el IIU en diferentes aspectos especialmente resaltados en una encuesta de diez preguntas cerradas. Finalmente, y para efectos complementarios se pulsó la opinión del personal gerencial del SAMAT en materia tributaria, a través de la realización de una pequeña entrevista personal sobre los aspectos más importantes que se destacan del análisis estadístico de los datos y de la información cualitativa aportada por la encuesta. Todo ello con el objeto de diseñar una propuesta gerencial que mejore el nivel de eficiencia fiscal del IIU a corto y mediano plazo.

Del análisis estadístico de los datos cuantitativos y cualitativos de los que se dispuso, se destaca que la situación fiscal actual del IIU en el municipio Libertador, está determinada por los siguientes aspectos:

Este impuesto representa la segunda fuente de ingresos propios, por debajo del Impuesto sobre Actividades Económicas e Industriales, con una participación promedio del 17,37% del total de ingresos tributarios, y el 2,27% del total de ingresos percibidos por el municipio. Así mismo, llama la atención la existencia de un nivel de morosidad tributaria (relativa a todas las figuras tributarias), que en promedio ronda el 22,89% del total de ingresos tributarios y el 2,66% de la totalidad de ingresos del municipio, con una tasa de crecimiento interanual del 27,93% a lo largo del período en estudio.

Destaca igualmente el hecho de que, el IIU presenta un nivel promedio de morosidad del 54,78% durante el período: 1996 – 2003, no disponiéndose de información fiscal durante el lapso: 2004 – 2009, para completar la serie estadística de años sometida a consideración en la investigación.

Por otra parte, las transferencias intergubernamentales (situado constitucional), representan en promedio el 36,53% de los ingresos totales del municipio, significando a su vez que los ingresos tributarios tan solo aportan el 14,85% de éstos a lo largo del período referido, lo que da a entender el considerable grado de dependencia financiera de los aportes del gobierno central, el cual asciende en forma aproximada al 48,62% de los recursos presupuestarios, diferencia que es cubierta a través de las transferencias condicionadas (FIDES y LAEE fundamentalmente).

La información aportada por el estudio de campo realizado para pulsar la opinión del contribuyente sobre la realidad del IIU, permite destacar los siguientes aspectos:

El 19,90% de los contribuyentes se encuentra moroso con el pago del IIU. El reciente y repentino incremento experimentado en el monto a pagar por concepto de IIU, le parece relativamente elevado al 71,64% de los entrevistados y muy elevado, sólo al 13,43%. Sin embargo, el 64,68% de los contribuyentes está dispuesto a pagar un monto más elevado por este concepto, si la Alcaldía se compromete a garantizarles mayor seguridad permanente en los alrededores y zonas de afluencia a su inmueble o negocio; un 10,45% se orienta en este mismo sentido, si se le informa de manera oportuna, veraz y convincente en qué son invertidos los recursos pagados por concepto de IIU; en tanto que un 9,45% también está dispuesto a pagar más, si a cambio se le garantiza mayor limpieza con carácter permanente en las zonas aledañas a su inmueble o negocio. Hay que destacar en este sentido, que actualmente el monto a pagar sigue siendo relativamente bajo porque aún no se ha actualizado la Base de Datos sobre Inmuebles Urbanos por parte de la Dirección de Catastro Municipal, como efectivamente lo establece la Ordenanza vigente al respecto.

También destaca en el estudio, la lentitud e ineficiencia en el procedimiento de pago del IIU, opinando el 57,71% de los entrevistados que gasta más de tres horas en este proceso, sugiriendo algunos mecanismos más eficientes, tales como, el envío de un cobrador directamente a su inmueble de residencia o negocio (como se hacía antes), con un porcentaje del 40,30% de los contribuyentes. Igualmente, señala el 96,25% de los entrevistados que la tarifa o alícuota actualmente establecida al IIU debe ser diferenciada por zonas (como era antes), tomando en cuenta la ubicación y valor del inmueble, y no de manera única como actualmente lo establece la Ordenanza vigente. Finalmente, argumenta el contribuyente que la

atención prestada por el personal de la Alcaldía al momento de acercarse a realizar el pago del IIU, es regular en un 43,28% y buena en un 41,29%.

El trasfondo de este desalentador nivel de desempeño fiscal del IIU en el municipio Libertador, durante el período: 1996 – 2009, deja entrever el poco interés político por fortalecer las finanzas locales en el marco de una filosofía de autosuficiencia financiera y planificación estratégica a mediano plazo.

Dada la necesidad actual de comenzar a revertir esta lamentable situación, se recomienda un plan de acción gerencial a corto y mediano plazo, que bien podría impulsar a futuro la inclusión de la planificación estratégica a corto y mediano plazo en este municipio, por encima de los intereses netamente electoreros que tradicionalmente han orientado la gestión a lo largo de los años. En este sentido se proponen las siguientes acciones a corto y mediano plazo, con el objetivo de incentivar el desempeño fiscal del IIU:

A corto plazo, es necesario fortalecer los esfuerzos aislados que viene desarrollando el SAMAT por mejorar el nivel de recaudación fiscal y aminorar el nivel de morosidad, mediante la implantación de una verdadera política comunicacional hacia el contribuyente de manera permanente y convincente, sustentada en una novedosa plataforma tecnológica que facilite el envío vía Internet a cada contribuyente registrado en la Base de Datos que maneja este organismo, de toda la información fiscal actualizada sobre su(s) inmueble(s) y sobretodo, el convencimiento de la importancia de cancelar el IIU, destacando las ventajas personales y colectivas del mismo, a través de hechos concretos de inversión de recursos.

En este sentido debe facilitarse todo el procedimiento de liquidación y pago a través de Internet, evitando el traslado y las colas innecesarias en las oficinas de la Alcaldía, para lo cual se requiere explicar claramente este procedimiento al contribuyente y ofrecerle seguridad técnica en las citadas operaciones, así como la disponibilidad de agencias bancarias con poca afluencia de público y suficientes puntos de venta en las instalaciones de Caja de la Alcaldía para aquellos contribuyentes reacios a hacer uso de la Internet para tales efectos.

Por otra parte, se recomienda poner en marcha operativos itinerantes de cobro del IIU con cierta regularidad al año, desarrollados por personal especialmente entrenado para ello y con el apoyo de los funcionarios del SAMAT, especialmente orientados hacia aquellos contribuyentes morosos con el tributo. Estos operativos pueden realizarse por sectores, yendo directamente a visitar al contribuyente a su inmueble o negocio o a través de lugares de alta

conurrencia de público. En todo caso, lo importante en estos operativos radica en invitar al contribuyente a ponerse al día con el IIU, convenciéndole de las mejoras en los servicios públicos del municipio que se obtendrán de su aporte, dejando como último recurso el hacer uso del conjunto de sanciones tributarias que la Ordenanza establece al respecto. De esta manera se irá fortaleciendo la cultura tributaria de manera natural y no mediante el uso de medidas coercitivas.

A mediano plazo se impone la necesidad de diseñar una estrategia gerencial más amplia y precisa en el tiempo, que tenga como norte la sostenibilidad fiscal del IIU bajo la filosofía de la autosuficiencia financiera, teniendo como objetivo fundamental lograr la convicción del contribuyente de mantenerse al día en el pago de este tributo, involucrándolo directamente en el diseño, ejecución y control de las políticas definidas a favor del colectivo social, para lo cual es indispensable establecer una muy eficiente política comunicacional que le informe permanentemente de la forma y manera en que son invertidos sus recursos en la comunidad.

Igualmente, es recomendable, zonificar el municipio por sectores, a fin de evaluar más eficientemente el rendimiento particular de cada política y la revisión del mecanismo de cálculo actual del IIU, en función de las condiciones socio-económicas propias de cada sub-localidad, a objeto de hacerlo lo más equitativo posible al contribuyente.

Finalmente, se recomienda ir ajustando progresivamente el monto a cobrar en función del valor del inmueble y la situación económica de la región, fomentando la idea de elaborar a mediano plazo un mecanismo de cálculo más expedito y transparente del IIU a través de la puesta en marcha de un sistema diferenciado de alícuotas por sectores, acorde a las condiciones económicas y sociales del contribuyente, para lo cual es recomendable plantearse desde ya la necesaria modificación de la actual Ordenanza de Impuesto Inmobiliario Urbano, por cuanto no consideró aspectos de técnica recaudatoria, ni principios tributarios fundamentales como la sencillez y transparencia en los cálculos.

BIBLIOGRAFÍA

Aghon, Gabriel. (1998). *Descentralización Fiscal: Tendencias y tareas pendientes*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago de Chile. Disponible en: www.econpapers.repec.org , consultado pasado: el 11/08/08.

Albi, Emilio, González – Páramo, José María y Zubiri, Ignacio. (2000). *Economía Pública II*. Editorial Ariel Economía. Barcelona, España.

Angoitía G, Miguel. (2004). *Entidades Locales y Descentralización del Sector Público*. Editado por el Consejo Económico y Social. Madrid, España.

Argullos M, Enric. (2004). *Federalismo y Autonomía*. Editorial Ariel. S.A. Barcelona, España.

Asamblea Nacional (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 36.860. Distribuidora Escolar S.A. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2002). *Código Orgánico Tributario*. Gaceta Oficial N° 37.305. Distribuidora Escolar S.A. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2005). *Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Gaceta Oficial N° 38.204. Distribuidora Escolar S.A. Caracas, Venezuela.

Asamblea Nacional (2006). *Ley de Registro Público y Notariado*. Gaceta Oficial N° 5.833. Distribuidora Escolar S.A. Caracas, Venezuela.

Berné V, José y Femenia R, Caren. (2005). *La actualidad catastral en Venezuela*. Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Universidad Politécnica de Valencia - España y Departamento de Ingeniería Agrícola. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Venezuela.
Disponible en: www.catastro.minhac.es , consultado el pasado: 07/08/08.

Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida. (2000). *Ordenanza sobre Catastro Municipal*. Gaceta Municipal N° 75. Mérida, Venezuela.

Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida. (2001). *Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos*. Gaceta Municipal N° 73. Mérida, Venezuela.

Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida. (2007). *Reforma total de la Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos del Municipio Libertador*. Gaceta Municipal N° 32. Mérida, Venezuela.

Concejo Municipal Libertador del Estado Mérida. (2007). *Reforma total de la Ordenanza de Catastro Municipal*. Gaceta Municipal N° 30. Mérida, Venezuela.

Diario El Universal. *La caída del petrolero amenaza con avivar la crisis económica*. Versión digital del 03/06/10. Consultado el pasado: 30/08/10. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2010/06/03/eco_art_la-caida-del-petrole_1925063.shtml

Domingo S, Eugenio. (1977). “*Federalismo Fiscal: un campo moderno con raíz centenaria*”, en: *Federalismo Fiscal* (1977). Oates, Wallace E. Presentación a la Edición Española. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

Enciso de Yzaguirre, V y Roche L, Concepción. (2006). *Fiscalidad y desarrollo rural en España*. CIRIEC – España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa. Disponible en: www.econpapers.repec.org , consultado el pasado: 11/08/08.

Evans M, Ronald. (1998). *Introducción al Régimen Impositivo Municipal Venezolano*. Editorial McGraw-Hill. Caracas, Venezuela.

Ferrer, Mercedes, García, Yajaira, Barroso, Helen y Quintero, Carolina. (2005). *Política Urbana y Finanzas Públicas Locales*. Revista de Ciencias Sociales. Volumen XI. N° 3. Universidad del Zulia. Venezuela. Disponible en: www.scielo.org.ve , consultado el pasado: 05/08/08.

Golía A, Juan A. (S.f.). *Los tributos en la reforma al Decreto Ley de Registro Público y del Notariado*. Revista DINERO. Sección: Tributos. Disponible en: www.dinero.com.ve , consultado el pasado: 09/08/08.

González de Pacheco, Rosa A. (1993). “*Las Finanzas Municipales*”, en: *Gerencia Municipal*. Editado por el Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA). Caracas, Venezuela.

Hernández, Roberto, Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2003). *Metodología de la Investigación*. III Edición. Editorial McGraw-Hill. México.

Hurtado de B, Jacqueline. (2000). *Metodología de la Investigación Holística*. III Edición. Editado por Fundación Sypal. Caracas, Venezuela.

Kaplan, Robert S. y Norton, David P. (1997). *Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Editado por Gestión 2000 S.A. Barcelona, España.

| *La Gran Enciclopedia de Economía*. (2009). [Disponible en: [<http://www.economia48.com/>]]. Consultada el: 15/02/10

Macón, Jorge. (2002). *Economía del Sector Público*. Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia.

Magliocco, Italo y Flores, José. (2007). *Tipología de recaudadores y contribuyentes del impuesto sobre inmuebles urbanos en el municipio Guanare, Estado Portuguesa*. Revista venezolana de Análisis de Coyuntura. Volumen XIII. N° 002. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Disponible en: www.redalyc.uaemex.mx , consultado el pasado: 06/08/08.

Mascareño, Carlos. (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros limitaciones y perspectivas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Miranda H, Jesús S. (2004). *El catastro y el impuesto sobre bienes inmuebles*. Revista Catastro. Madrid, España. Disponible en: www.catastro.meh.es , consultado el pasado: 10/08/08.

Molero G, Genoveva y Morales A, Edinson. (2007). *El impuesto sobre inmuebles urbanos en el municipio Maracaibo*. Revista de Ciencias Sociales. Vol. XIII. N° 3, pp. 518-530. Universidad del Zulia. Venezuela. Disponible en: www.scielo.org.ve , consultado el pasado: 05/08/08.

Moya M, Edgar. (2004). *Elementos de Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. V Edición. Editorial Mobilibros. Caracas, Venezuela.

Moya M, Edgar. (2006). *Derecho Tributario Municipal*. Editorial Mobilibros. Caracas, Venezuela.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1995). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. V Edición. Editorial McGraw-Hill. México.

Oates, Wallace. (1977). *Federalismo Fiscal*. Editado por el Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España.

Oropeza M, Humberto. (2001). *Administración Pública Municipal*. Editorial Trillas. S.A. México.

Rangel G, Christi. (2003). *Economía Pública Multijurisdiccional*. Editado por el Consejo Económico Social. Madrid, España.

Rangel G, Christi. (2004). *Una aproximación a la comprensión de las finanzas locales y sus fuentes*. Revista Provincia N° 4. I Etapa. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela. Disponible en: www.saber.ula.ve, consultado el pasado: 09/08/08.

Rangel G, Christi y González C, Fortunato. (2005). *El Financiamiento de la Gestión Pública Local*. Revista Provincia N° 6. I Etapa. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela. Disponible en: www.saber.ula.ve , consultado el pasado: 10/08/08.

Revista Dinero. (2001). *El derecho de frente*. Sección tributos. N° 153 (15 de Febrero al 15 de Marzo). Caracas, Venezuela.

Disponible en: www.dinero.com.ve/153/ , consultado el pasado: 05/10/08.

Rodríguez Z, A. (2009). *La reciente modificación a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Sector Público: efectos sobre el proceso descentralizador y el desarrollo local venezolano*. Revista Provincia N° 22. Julio – Diciembre. Pp. 11 – 40. Universidad de Los Andes. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Mérida, Venezuela. Disponible en: www.saber.ula.ve, consultado el pasado: 10/01/10.

Servicio Autónomo Municipal de Administración Tributaria (SAMAT). [Disponible en: http://www.samat-merida.com/samat/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=31], consultado el: 15/11/09.

Velasco, Omar y Cicowiez, Martín. (2002). *Valuaciones Fiscales de la tierra en los municipios de la provincia de Buenos Aires: un análisis comparativo*. Disponible en: www.aaep.org.ar , consultado el pasado: 08/08/08.

Villegas, Héctor. (2002). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. VIII Edición. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina.

Yi Hung, Ángela. (s.f.). *El valor de la información catastral*. Revista Tasador Inmobiliario. Sociedad Venezolana de Urbanismo. Caracas, Venezuela.

Disponible en: www.tuavaluo.com/tema3.htm , consultado el pasado: 10/08/08.

ANEXOS

**MODELO DE ENCUESTA APLICADA A LOS
CONTRIBUYENTES DEL
IMPUESTO INMOBILIARIO URBANO**

**MODELO DE ENTREVISTA PERSONAL APLICADA A LOS
GERENTES EN EL ÁREA TRIBUTARIA DEL SAMAT**

**VALIDACIÓN DEL MODELO DE ENCUESTA APLICADA A
LOS CONTRIBUYENTES DEL
IMPUESTO INMOBILIARIO URBANO**

**COMUNICACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE CATASTRO
URBANO DEL MUNICIPIO LIBERTADOR,
CERTIFICANDO EL NÚMERO DE INMUEBLES
EXISTENTES EN EL ÁREA DE ESTUDIO**

TABLAS ESTADÍSTICAS

**ORDENANZA VIGENTE DE
IMPUESTO INMOBILIARIO URBANO**

**ORGANIGRAMA DEL SERVICIO AUTÓNOMO MUNICIPAL
DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAMAT)**

**ORDENANZA DE CREACIÓN DEL SERVICIO AUTÓNOMO
MUNICIPAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAMAT)**