

MANUALES PARA LA MEJORA DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL

4 | COBRANZA



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit



PI

Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal

MANUALES PARA LA MEJORA DE LA RECAUDACIÓN
DEL IMPUESTO PREDIAL

4 | COBRANZA

MANUALES PARA LA MEJORA DE LA RECAUDACION DEL IMPUESTO PREDIAL.
MANUAL N°4: COBRANZA.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Jirón Junín 319, Cercado de Lima, Lima, Perú
www.mef.gob.pe

Cooperación Alemana implementada por la GIZ - Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía (Buena Gobernanza)
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.buenagobernanza.org.pe

Responsables:

De la contribución MEF:
Rodolfo Acuña, Director General de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP – MEF)
Marco Camacho, Director General de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP – MEF)

De la contribución GIZ:

Hartmut Paulsen, Director del Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía (Buena Gobernanza)

Elaboración, coordinación, supervisión y edición de contenidos:

Dirección General de Presupuesto Público (DGPP-MEF)
Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP – MEF)
Programa Reforma del Estado orientada a la ciudadanía (Buena Gobernanza)

Diseño, diagramación e impresión:

Neva Studio SAC
Calle Tomás Ramsey 762, Lima 17, Perú

Tiraje:

1000 ejemplares

1era edición, octubre de 2013
1era reimpresión, mayo de 2014
2da edición, abril de 2015

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-05582.

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prol. Arenales 801, Miraflores

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

El contenido de este manual ha sido elaborado tomando como referencia el “Manual para la mejora de la cobranza ordinaria de los tributos municipales”, Escuela SAT Lima, el Programa Gobernabilidad e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo, año 2010.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN -----	7
PRIMERA PARTE: Definición y objetivos de la gestión de la cobranza del impuesto predial -----	9
1.1 Definición y objetivos de la gestión de la cobranza del impuesto predial	11
Objetivo 1: Cumplimiento voluntario del pago de la deuda tributaria	11
Objetivo 2: Incremento de la recaudación	12
Objetivo 3: Generación de percepción de riesgo ante el no pago de la deuda tributaria	12
Objetivo 4: Generación de conciencia tributaria	12
SEGUNDA PARTE: Gestión de la cobranza del impuesto predial -----	13
2.1 Identificación de contribuyentes	15
2.2 Asignación del código del contribuyente	15
2.3 Inscripción en el registro de contribuyentes	16
2.4 Revisión de la declaración y pago	18
TERCERA PARTE: Organización de la gestión de la cobranza ordinaria del impuesto predial -----	23
3.1 La unidad de cobranza	25
3.2 Funciones de la unidad de cobranza	25
3.3 Perfil de los colaboradores	29
3.4 Condiciones básicas para el adecuado desarrollo de actividades	30
CUARTA PARTE: Aspectos operativos de la cobranza del impuesto predial -----	33
4.1 Aspectos operativos de la cobranza	35
4.2 Cobranza ordinaria	55
4.3 Ejecución coactiva	54

PRESENTACIÓN

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR) que viene siendo impulsado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y está orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua y sostenible de la gestión local.

En este sentido, el PI busca contribuir al logro de seis objetivos: mejorar los niveles de recaudación y gestión de los tributos municipales; alcanzar eficacia y eficiencia en la ejecución de proyectos de inversión pública; reducir la desnutrición crónica infantil; simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; mejorar la provisión de servicios públicos prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y, finalmente, prevenir riesgos de desastres.

En el año 2014, se creó la Dirección de Tributación Subnacional, unidad dependiente de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos, la misma que tiene entre sus funciones el formular lineamientos de política tributaria, así como diseñar estrategias de asistencia técnica, a favor de los gobiernos subnacionales, a fin de mejorar la recaudación de sus ingresos tributarios. De esta manera, la Dirección de Tributación Subnacional toma la responsabilidad de diseñar y acompañar la implementación de la meta referida al incremento de los niveles de recaudación del impuesto predial.

Uno de los elementos clave considerado en el diseño del PI es la existencia de un Programa de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades específicas que requieren los funcionarios y funcionarias de las municipalidades para cumplir las metas determinadas en el PI.

Es así que como parte del Programa de Asistencia Técnica para el cumplimiento de la meta referida al incremento de los niveles de recaudación de los tributos municipales, se ha desarrollado, con apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo implementada por GIZ, un conjunto de cinco manuales para la mejora de la recaudación del impuesto predial, dirigido a las municipalidades de nuestro país.

El primer manual denominado “**Marco normativo**” expone los fundamentos legales de la administración tributaria local y presenta el marco legal del impuesto predial en el Perú. El segundo manual denominado “**Atención al contribuyente**” aborda el servicio de atención al contribuyente como un derecho del mismo a ser informado y una obligación de la administración tributaria para atender sus demandas de información y orientación para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. El tercer manual denominado “**Fiscalización**” muestra la importancia de diseñar y proponer estrategias concretas para implementar la fiscalización de tributos en la municipalidad. El cuarto manual denominado “**Cobranza**” describe el proceso que permite que el contribuyente realice

el cumplimiento de su obligación tributaria. El último y quinto manual denominado “**Declaración jurada**” desarrolla la importancia de la presentación de este documento como inicio de la relación tributaria entre el contribuyente y la administración tributaria municipal.

En ese sentido, se espera que las administraciones tributarias de todas las municipalidades del país, en particular aquellas clasificadas como ciudades principales Tipo A y Tipo B, conozcan y utilicen estas orientaciones de los cinco manuales para fortalecer su gestión tributaria, y con ello logren dar cumplimiento a la meta de recaudación de tributos municipales establecida en el marco del PI, redundando así en mayores y mejores servicios para la población.

Dirección General de Política de Ingresos Pùblicos
Ministerio de Economía y Finanzas

Parte

1

DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DE LA GESTIÓN DE LA COBRANZA DEL IMPUESTO PREDIAL

1.1

Definición y objetivos de la gestión de la cobranza del impuesto predial

La gestión de la cobranza del impuesto predial es el conjunto de acciones que debe desarrollar la administración tributaria municipal para lograr el pago de la deuda tributaria. Esta gestión se inicia con la inscripción del contribuyente y su predio en los registros de la administración tributaria municipal y culmina con la cancelación total del tributo determinado. En este sentido, la gestión de la cobranza del impuesto predial busca el logro de los siguientes objetivos:

Objetivo 1:

Cumplimiento voluntario del pago de la deuda tributaria

Objetivo 2:

Incremento de la recaudación

Objetivo 3:

Generación de percepción de riesgo ante el no pago de la deuda tributaria

Objetivo 4:

Generación de conciencia tributaria

A continuación se describe cada uno de ellos:

Objetivo 1 :

Cumplimiento voluntario del pago de la deuda tributaria

Los principales esfuerzos de la administración tributaria municipal deben centrarse en este objetivo, pues con él se trata de generar las condiciones necesarias para que el contribuyente realice el pago de forma voluntaria. En esa línea, no se trata de ejercer una cobranza severa desde el inicio; por el contrario: la cobranza a través de medios coactivos debería ser la última instancia a la que habría que recurrir para lograr el pago del impuesto.

El cumplimiento voluntario del pago de la deuda tributaria del impuesto predial hace que la gestión tributaria sea más eficiente, pues el costo de cobrar tributos por la vía coactiva es más elevado.

Objetivo 2 :

Incremento de la recaudación

Este objetivo busca generar mayores recursos a la municipalidad a través del incremento de la recaudación. Idealmente, los esfuerzos de cobranza deben ser sostenidos, de modo que la recaudación sea creciente y, de alguna manera, predecible.

El incremento de la recaudación del impuesto predial permite a la municipalidad contar con mayores recursos para el financiamiento de bienes y servicios que mejoren la provisión de servicios públicos a la población.

Objetivo 3 :

Generación de percepción de riesgo ante el no pago de la deuda tributaria

Este objetivo consiste en generar en los contribuyentes deudores del impuesto predial la percepción de que, en caso de incumplir sus obligaciones tributarias, se exponen al riesgo de ser sancionados o ponen en riesgo su patrimonio.

La generación de percepción de riesgo se producirá en la medida en que las campañas de cobranza vayan acompañadas de información adecuada que explique las consecuencias del incumplimiento del pago de las obligaciones tributarias.

Objetivo 4 :

Generación de conciencia tributaria

Las actividades relacionadas con la gestión de la cobranza del impuesto predial ayudan a promover la conciencia tributaria en la población, pues además de procurar el pago, se realiza una labor pedagógica que tiene como propósito formar e informar al contribuyente sobre sus deberes y derechos en materia tributaria.

La generación de conciencia tributaria implica la interiorización de los deberes tributarios por el contribuyente.

Parte

2

GESTIÓN DE LA COBRANZA DEL IMPUESTO PREDIAL

En esta sección se describen las acciones que serán desarrolladas para asegurar la efectiva gestión de la cobranza del impuesto predial.

2.1

Identificación de contribuyentes

Una de las acciones fundamentales de la administración tributaria municipal es la de reconocer correctamente a los contribuyentes del impuesto predial. Esto es necesario para:

Identificar exactamente a aquellos contribuyentes que cuentan con predios en su localidad.

Excluir del registro de contribuyentes a aquéllos que se incluyeron indebidamente.

2.2

Asignación del código del contribuyente

Los códigos de identificación sirven para que la administración tributaria municipal sistematice, clasifique y ordene la información de cada contribuyente con la que cuenta. Por lo mismo, es importante que establezca un código único que le sirva para identificar al contribuyente y para que pueda ser utilizado durante el tiempo que dure la relación entre ambos.

El código de identificación del contribuyente es la clave esencial para facilitar el intercambio de información con otras entidades.

Se suele distinguir entre personas naturales y personas jurídicas. Para las primeras se sugiere que el código contenga el número de su documento nacional de identidad (DNI). En el caso de las personas jurídicas, se recomienda que el código coincida con el número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) asignado por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

2.3

Inscripción en el registro de contribuyentes

De forma simultánea o consecutiva a la identificación de los contribuyentes, se debe realizar su inscripción en el registro de contribuyentes de la administración tributaria municipal. Para ello es preciso contar con un sistema de información que facilite almacenar y sistematizar todos los datos relacionados con los contribuyentes, lo que incluye tanto la información personal (nombres, edad, estado civil) como la patrimonial (número de propiedades, fecha de adquisición, fecha de inscripción, dirección del predio). El proceso del registro distingue tres fases: inscripción, mantenimiento y cancelación.



A continuación se describe cada uno de ellos:

Fase 1 :

Inscripción

Ocurre cuando el contribuyente, de manera voluntaria, cumple con su obligación de inscribirse en el registro, lo que coincide normalmente con la adquisición de un predio.

En el caso de que el contribuyente no cumpla voluntariamente con su obligación de inscribirse en el registro, la administración tributaria municipal debe reservarse la facultad de inscribir de oficio al omiso, para lo cual puede recabar información de otras entidades privadas o públicas.

Todos los contribuyentes tienen la obligación de informar a la administración tributaria municipal de la adquisición de un predio, y de mantener actualizada la información sobre sus características.

Sea como fuere, la inscripción debe incluir una serie de datos básicos, como:

Datos del contribuyente (domicilio, teléfono y cualquier otra información relevante para contactarlo).

Información acerca del predio adquirido (ubicación, valor de las construcciones, otras instalaciones, obras complementarias y terreno).

Solo en el caso de personas jurídicas, información acerca de los socios principales y de los administradores, elemento clave a la hora de señalar la existencia de responsables del pago de las deudas.

Es esencial que los nuevos contribuyentes registrados puedan disponer de los servicios de información y asistencia para conocer las características de las obligaciones tributarias asumidas.

Fase 2 :

Mantenimiento

Una vez formalizada la inscripción de los nuevos contribuyentes en el registro, la administración tributaria municipal debe realizar todas las tareas que permitan mantener actualizado el mencionado registro. El contribuyente está obligado a actualizar la información a él referida; por ejemplo, cuando cambia de domicilio, o si amplía su predio. En el caso de las personas jurídicas, están obligadas a informar de cambios como la designación de un nuevo representante fiscal o socio, o, como en el caso anterior, si se mudan a otro domicilio.

Si el contribuyente incumple su obligación de actualizar la información, la administración tributaria municipal puede hacerlo de oficio sobre la base de información proveniente de otras entidades públicas o privadas, o de la fiscalización tributaria.

Fase 3 :

Cancelación

La última fase del proceso de registro consiste en la cancelación de la inscripción. En el caso de las personas naturales, ésta se produce por su fallecimiento o porque deja de ser propietario del predio. Si, en cambio, se trata de personas jurídicas, la cancelación suele venir asociada a procesos de disolución de la empresa. Suele ocurrir, sin embargo, que aun cuando la cancelación se produzca, la información se mantiene durante un tiempo prudencial, en previsión de la posible exigencia de deudas tributarias pendientes al propio contribuyente, a sus sucesores o a otros responsables.

Al igual que en las dos fases anteriores, la administración tributaria municipal debe reservarse la facultad de proceder de oficio a la cancelación del registro en caso el contribuyente o sus sucesores incumplan su obligación de solicitar esa cancelación.

2.4

Revisión de la declaración y pago

La existencia de un registro de contribuyentes adecuadamente actualizado sirve para que la administración tributaria municipal conozca quiénes son sus contribuyentes, qué se espera de ellos (presentación periódica de declaraciones tributarias), cuándo se esperan tales declaraciones (periodicidad), e incluso, en algunos casos, cuánto es el ingreso esperado por la obligación tributaria periódica del contribuyente, tal como se señala en el siguiente gráfico:



El monto del ingreso esperado es un concepto que puede ser estimado con distintos métodos. Por lo general, se trata de una cantidad determinada con base en información previa con la que ya cuenta la administración tributaria municipal. Así, por ejemplo, en el caso del impuesto predial, tomando en cuenta la información del predio o de los predios, se puede calcular el monto de la obligación del contribuyente. El ingreso esperado puede ser utilizado en los procedimientos de control registral con una triple finalidad:

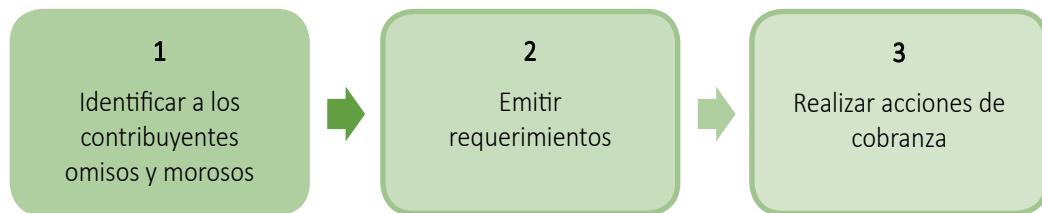


- > Como criterio de selección o clasificación de contribuyentes incumplidores del pago de la deuda.
- > Para fijar el importe de las liquidaciones por incumplimiento total, es decir, cuando no se haya pagado nada.
- > Para detectar posibles incumplimientos (por ejemplo, cuando el contribuyente pague un importe menor que el esperado).

Las acciones de revisión de la declaración y pago deben contemplar la posibilidad de contar con un adecuado mecanismo que permita detectar de manera inmediata los casos en que un contribuyente haya incumplido con su obligación de presentar periódicamente sus declaraciones.

A partir del sistema de información del que se dispone para la inscripción de los registros de los contribuyentes, la administración tributaria municipal deberá hacer las contrastaciones entre la información consignada en este sistema y aquélla recogida de la presentación de las declaraciones tributarias de cada periodo. El resultado de este cruce de información permite:

Los procedimientos de control registral son aquéllos que realizan los funcionarios de la administración tributaria municipal sobre la información de los contribuyentes incorporada en los registros de deuda.



1. Identificar a los contribuyentes omisos y morosos

Una vez finalizado el plazo con el que cuentan los contribuyentes para cumplir con la presentación de sus declaraciones juradas y el pago de sus obligaciones tributarias, la administración tributaria municipal debe “cruzar” la información provista por la base de datos (sistema de información) y los datos provenientes de las declaraciones juradas de los contribuyentes para ese periodo. Luego retira a los contribuyentes que cumplieron con cancelar su obligación tributaria dentro del plazo de ley, y el resultado arroja la lista de los contribuyentes omisos y morosos.

2. Emitir requerimientos

Una vez identificados los contribuyentes que no han cumplido con sus obligaciones tributarias, se les envía una carta de aviso o un requerimiento, de manera inmediata.



Si se envía una carta de aviso, no se requiere de formalidad alguna ni es necesaria una constancia de recepción. Asimismo, en la carta se otorga al contribuyente la posibilidad de regularizar su situación; si no lo hiciera, solo se le exigirá el pago de intereses acumulados por la demora.



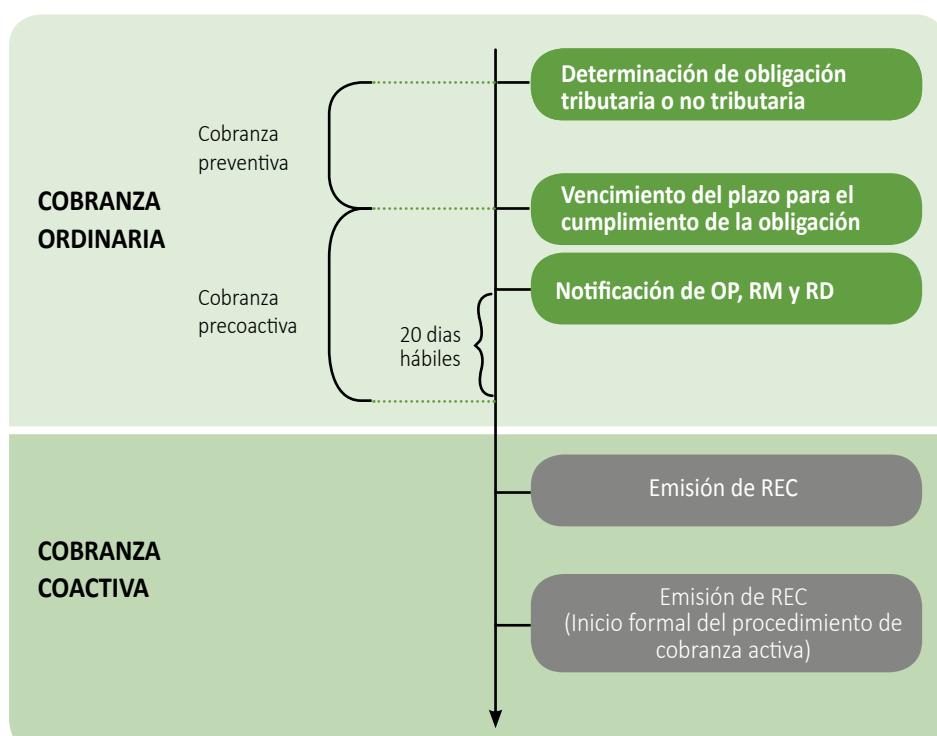
Si se envía un requerimiento, son necesarias determinadas formalidades, como la firma del funcionario competente; además, se exige la respectiva constancia de recepción. El contribuyente debe cumplir con la exigencia en la fecha indicada en el requerimiento. En caso contrario, no solo deberá pagar los intereses, sino también puede ser pasible de una sanción.

3. Acciones de cobranza

Si, tras recibir la carta de aviso y el requerimiento, sucesivamente, el contribuyente sigue sin cumplir con su declaración o no paga lo que adeuda, la administración tributaria municipal está facultada para emprender acciones de cobranza. Estas acciones se ejecutan en dos etapas:

- > **Etapa de cobranza ordinaria:** Compuesta por aquellas acciones de la administración tributaria municipal destinadas a lograr el cumplimiento voluntario de los contribuyentes del pago del impuesto predial, desde que se determina la obligación tributaria hasta antes del inicio del procedimiento de ejecución coactiva. Así, pues, las acciones de cobranza ordinaria comprenden una etapa preventiva y otra precoactiva.
- > **Etapa de cobranza coactiva:** Regulada por la ley, es estrictamente formal y exige cumplir con determinadas condiciones, como la designación del funcionario encargado de las acciones de cobranza, formalidad al emitir los documentos y las notificaciones, cumplimiento estricto de los plazos, así como elección del funcionario competente para realizar las acciones de cobranza.

En una línea de tiempo, ambas etapas pueden ser graficadas de la siguiente manera:



OP = Orden de pago
RM = Resolución de multa

RD = Resolución de determinación
REC = Resolución de ejecución coactiva

Parte

3

ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA COBRANZA ORDINARIA DEL IMPUESTO PREDIAL

En esta parte se revisan las principales acciones que debe realizar la administración tributaria municipal para organizar la gestión de la cobranza ordinaria del impuesto predial.

3.1

La unidad de cobranza

La cobranza ordinaria de las deudas tributarias municipales —como es el caso del impuesto predial— debe estar a cargo de un órgano administrativo al que se le asignen todas las funciones vinculadas a la cobranza tributaria, forme parte de la estructura organizacional de la administración tributaria municipal y dependa directamente de la gerencia tributaria o la que haga sus veces.

3.2

Funciones de la unidad de cobranza

Esta unidad debe desempeñar de manera eficaz y eficiente el proceso de cobranza de las obligaciones tributarias. Esto implica desarrollar una serie de actividades que incluyen la determinación de la obligación tributaria, la segmentación de la cartera, la gestión de la cobranza, la emisión y notificación de valores o comunicaciones y el seguimiento del proceso en su conjunto. Todas estas actividades normalmente se distribuyen en equipos especializados que forman parte de la unidad. En este manual se sugiere una distribución del trabajo en cinco equipos:



a) Equipo de determinación de la deuda

La función de determinar las obligaciones tributarias es compleja y requiere de mucha rigurosidad en la aplicación de la norma. En algunos casos tal labor es asignada a una unidad distinta a la de cobranza (por ejemplo, la unidad de registro). Este equipo desempeña las siguientes actividades:

- 
- > Calcular la obligación tributaria.
 - > Analizar las bases de datos para encontrar información sobre documentos que acrediten el nacimiento de la obligación.
 - > Procesar las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes.
 - > Planificar y ejecutar las actividades correspondientes a la emisión masiva de declaraciones juradas.
 - > Sincratar la deuda de un contribuyente en casos en los que se han cometido errores en la determinación.
 - > Revisar la exigibilidad de la deuda tributaria, para dar de baja deudas prescritas e incobrables por ser excesivamente onerosas.
 - > Realizar proyecciones a partir de la determinación de la deuda.

b) Equipo de gestión

Tiene a su cargo tareas relacionadas con el contacto directo y personal con el contribuyente. El tipo de actividad varía dependiendo de si se está en la etapa de cobranza preventiva (antes del vencimiento del plazo) o en la precoactiva (cuando el plazo ya se ha vencido, pero antes de la emisión del valor). Este equipo lleva a cabo las siguientes actividades:



- > Comunicarse de manera directa, por teléfono o correo electrónico, con los contribuyentes, o visitarlos personalmente para orientar, informar o recordarles periódicamente sus obligaciones.
- > Persuadir a los contribuyentes de que paguen voluntariamente.
- > Educar a los contribuyentes en materia tributaria, para incrementar la cultura en esta materia.
- > Hacer seguimiento constante de la evolución de la cartera de clientes a su cargo.

c) Equipo de emisión y notificación

Cumple una función esencial en el proceso de cobranza y debe observar minuciosamente las normas, de modo que la notificación —en especial la de órdenes de pago y resoluciones de determinación— surta los efectos legales que permitan avanzar con el proceso de cobranza y, eventualmente, con el de cobranza coactiva. Este equipo desarrolla las siguientes actividades:



- > Preparar e imprimir documentos de gestión (cartas, recordatorios) y las órdenes de pago y/o resoluciones de determinación.
- > Determinar cronogramas para la emisión de las órdenes de pago y/o resoluciones de determinación.
- > Preparar los documentos de notificación, así como, si fuera posible, los medios magnéticos necesarios.
- > Organizar las notificaciones por zonas, de manera que la actividad se realice de manera eficiente y en un plazo corto.
- > Si se cuenta con los servicios de una empresa de courier, gestionar la entrega de documentos y la recepción de cargos.
- > Hacer seguimiento de la cantidad y calidad de las notificaciones realizadas, verificando y archivando debidamente los cargos.
- > Ingresar en la base de datos de los documentos notificados, para alimentar con información actualizada al equipo de gestión.

d) Equipo de segmentación

La cobranza de tributos es más efectiva si sus acciones se adecúan al tipo de deuda y de contribuyente. No existe una “receta única” aplicable a todos los casos, y para optar por la mejor estrategia lo primero es dividir la cartera en diferentes grupos de contribuyentes o de deudas. Este equipo realiza las siguientes actividades:



- > Establecer los criterios de segmentación de la cartera que se van a aplicar.
- > Clasificar a los contribuyentes o las deudas dependiendo de los criterios elegidos.
- > Proyectar la recaudación esperada por cada cartera.
- > Hacer seguimiento de la evolución de cada cartera, para verificar la efectividad de la segmentación de la cartera.
- > Asignar las carteras al equipo de gestión.

e) Equipo de seguimiento

Encargado de monitorear el desempeño del proceso de cobranza e ir alertando sobre logros o retrasos en las metas, así como informar sobre la efectividad de determinadas acciones. Este equipo efectúa las siguientes actividades:



- > Generar reportes de avance.
- > Analizar la información de avance y determinar aciertos y errores en la estrategia.
- > Proponer ajustes a la estrategia.
- > Proyectar metas de recaudación.
- > Proponer mecanismos innovadores para la gestión y la segmentación.

3.3 Perfil de los colaboradores

Cualquiera que sea la función específica que desarrolle, el personal de la unidad de cobranza debe tener conocimientos de tributación municipal y de informática. En lo que se refiere a sus competencias personales, es indispensable que cuenten con capacidad para orientar a los trabajadores al cumplimiento de resultados, que muestren buena disposición para trabajar en equipo, un alto sentido de responsabilidad y vocación de servicio.

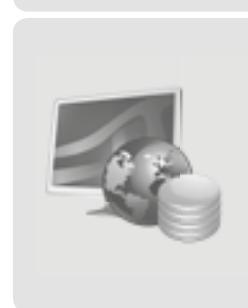
En general, el trabajo en las administraciones tributarias municipales es altamente especializado, por lo que debe procurarse la capacitación constante del personal y generar el ambiente de trabajo e incentivos que les permita desarrollar una carrera al interior de la organización. Dependiendo del equipo al que pertenezcan o la función específica que realicen, los colaboradores deben tener un determinado perfil. Veamos algunos casos:

	Perfil para el equipo de determinación de la deuda El equipo de determinación de la deuda requiere de profesionales universitarios con formación en contabilidad, administración, economía o derecho, y que, además, cuenten con sólidos conocimientos en tributación local. Además, se debería disponer de profesionales con experiencia en tasaciones inmobiliarias que conozcan en detalle la aplicación de las normas de valuación.
	Perfil para el equipo de gestión Este equipo es el que tendrá mayor contacto directo con el contribuyente, por lo que es indispensable que sus miembros tengan desarrolladas capacidades de comunicación oral y escrita; que conozcan muy bien el sistema tributario, de modo que puedan explicarlo en palabras sencillas; que sean persuasivos para motivar el pago voluntario de obligaciones; y que tengan una marcada vocación de servicio.
	Perfil para el equipo de emisión y notificaciones El personal encargado de la emisión y notificación debe manejar muy bien las normas que regulan las notificaciones, además de contar con capacidades de comunicación. Debe, asimismo, ser ordenado y meticoloso para llevar un adecuado control de los documentos emitidos y notificados. Si se trata de los que hacen el trabajo de notificación, es importante que conozcan bien la localidad y que tengan una condición física adecuada.



Perfil para el equipo de segmentación

Probablemente, la cualidad más importante para realizar las funciones del equipo de segmentación sea la capacidad de análisis, pues el análisis de información es central para esta tarea. En ese sentido, será indispensable contar con personal con formación profesional previa en economía, administración o estadística, y que, además, tenga muy sólidos conocimientos en informática y manejo de bases de datos.



Perfil para el equipo de seguimiento

Éste es un perfil muy parecido al del equipo de segmentación, pero en este caso el rol principal consiste en el análisis de información y bases de datos, lo que exige personal reflexivo y analítico. En el caso de administraciones tributarias pequeñas, las funciones de segmentación y seguimiento podrían ser asignadas al mismo equipo.

3.4

Condiciones básicas para el adecuado desarrollo de actividades

Para lograr el correcto desarrollo de la cobranza ordinaria de los tributos, la administración tributaria municipal debe asegurar las condiciones básicas de la gestión de la cobranza, lo que implica disponer de información sobre la infraestructura y tecnología requeridas, así como de las bases de datos y la indumentaria de trabajo.

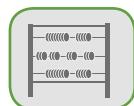
> Infraestructura y tecnología

Es importante contar con instalaciones adecuadas no solo para el desarrollo de las actividades del personal de cobranza, sino también para la atención de los contribuyentes que se acerquen a las oficinas. Idealmente, esta atención debe realizarse en espacios aislados, con el fin de ofrecer al contribuyente la privacidad necesaria y para evitar que una posible actitud conflictiva genere desorden y una mala imagen.

Las oficinas deben estar razonablemente equipadas y contar con computadoras y teléfonos. Sobre todo para el personal dedicado a la gestión de las cobranzas, herramientas como el correo electrónico y el teléfono serán esenciales para comunicarse con los contribuyentes. Del mismo modo, se debe contar con un sistema informático que permita el intercambio de información confiable y oportuna sobre el estado de las obligaciones tributarias. En principio, se busca que el software:



Sea amigable



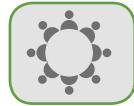
Facilite cálculos y recálculos de las deudas



Facilite el cálculo automático de los intereses y reajustes



Permita generar reportes de acuerdo con nuestras necesidades



Haga posible generar los valores, incluyendo los datos de notificación

Si no se dispone de un software como éste, una opción económica y que no requiere una gran inversión de tiempo en capacitación del personal es el manejo de la información en hojas de Excel. Esta opción resulta a veces más eficiente que el desarrollo de un software diseñado específicamente para las gestiones de cobranza, que muchas veces presenta graves debilidades.

Las más importantes de ellas están relacionadas con la seguridad de la información. Así, por ejemplo, es preciso establecer los controles necesarios con el propósito de evitar que la información de deuda de un contribuyente pueda ser manipulada con el fin de reducir su monto o variar su situación de “pendiente” a “pagada”.

> **Bases de datos de otras instituciones**

Es muy importante, para la labor de cobranza, contar con determinada información sobre los contribuyentes, especialmente para ubicar los domicilios de aquéllos no habidos o que no se encuentren en el domicilio fiscal declarado a la administración tributaria municipal. De ahí la relevancia de que la administración tributaria municipal realice acciones de optimización y consolidación de la base de datos de la que dispone, al contrastarla con las de otras instituciones; de esta manera es posible ampliar el universo de inmuebles y contribuyentes. Con este fin, las bases de datos más importantes son:


RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil):

Para identificar a los contribuyentes que son personas naturales. Algunas municipalidades tienen convenios que les permiten acceder a esta base de datos.


SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria):

Para identificar a los contribuyentes que son personas jurídicas. Algunas municipalidades tienen convenios que les permiten acceder a esta base de datos.


Empresas prestadoras del servicio de telefonía fija:

Con el fin de identificar domicilios alternos y teléfonos para coordinaciones con los contribuyentes. Es posible acceder a la información por Internet de manera gratuita.


Empresas prestadoras de servicios públicos locales:

Para identificar domicilios alternos y teléfonos para coordinaciones con los contribuyentes. Es posible acceder a la información por Internet de manera gratuita.


Infocorp:

Es un servicio privado que puede ser adquirido por las municipalidades para tener acceso a información de identificación de personas y empresas endeudas o morosas. Puede ser útil para proyectar la recuperación de la cartera.

> Indumentaria de trabajo

De modo particular cuando se hace trabajo de campo (por ejemplo notificaciones), los funcionarios de la administración tributaria municipal deben estar adecuadamente identificados. Esto facilita que sean reconocidos por los vecinos, quienes muchas veces ayudan a ubicar el domicilio del contribuyente. La indumentaria dependerá de las condiciones locales, y podrá consistir en un polo o chaleco con el logotipo de la institución, o el uso de un fotocheck.

Este elemento cobra mayor relevancia al colaborar en la generación de riesgo y crear en el contribuyente la sensación de permanente presencia de su municipalidad.

Parte

4

ASPECTOS OPERATIVOS DE LA COBRANZA DEL IMUESTO PREDIAL

4.1

Aspectos operativos de la cobranza

Los mecanismos que la administración tributaria municipal despliega para la cobranza del impuesto predial dependerán del momento en que se encuentre en relación con el vencimiento de la deuda. Esto es así porque no es lo mismo recordar al contribuyente que el plazo para pagar está pronto a vencer, que requerir que pague una obligación que ya venció.

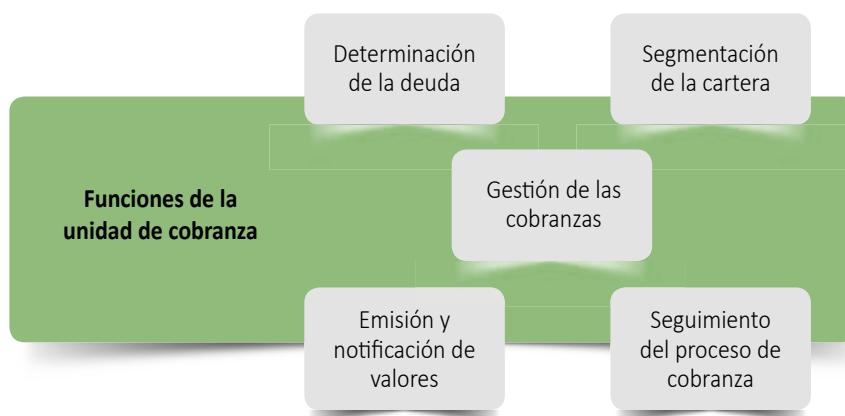
Así, en el caso del proceso de cobranza ordinaria, debemos diferenciar las estrategias y acciones por tomar, dependiendo de si estamos en etapa de cobranza preventiva o en etapa de cobranza precoactiva.

En la cobranza preventiva (antes del vencimiento del plazo para el cumplimiento regular de la obligación) la estrategia estará destinada a informar y recordar al contribuyente de sus obligaciones; en cambio, en la etapa de cobranza pre coactiva, las acciones estarán orientadas a persuadir al contribuyente de la importancia de pagar a la brevedad y generar la percepción de que al no pagar pone en riesgo su patrimonio.

4.2

Cobranza ordinaria

A continuación se presentan, en detalle, todas las actividades que debe realizar la unidad de cobranza con el fin de cumplir con su cometido.



4.2.1 Determinación de la deuda

La función de determinación de la deuda busca establecer el monto exacto que los contribuyentes deben pagar. Implica conocer y verificar la información que brinda el contribuyente, registrarla en las bases de datos de la administración tributaria municipal y, finalmente, hacer el cálculo de la obligación. En este documento se desarrolla la determinación brevemente, con énfasis en el cálculo del impuesto predial.

a) Verificación de la información

Cuando se recibe documentación relativa a la generación de una obligación tributaria, es tarea de los funcionarios encargados verificar la calidad de la información; en particular, deben prestar atención a lo siguiente:

Funciones de la unidad de cobranza

- > Constatar la vigencia del DNI.
- > Ver que los datos del DNI concuerden con los demás documentos.
- > Verificar, en el caso que el contribuyente sea una sociedad conyugal, el acta de matrimonio.
- > Revisar el poder, si el contribuyente está siendo representado por otra persona.
- > Ver si está debidamente acreditada la propiedad o copropiedad del bien inmueble.
- > Verificar que los datos sean consistentes con los documentos entregados como prueba de las declaraciones.
- > Constatar la fecha de transferencia de propiedad.
- > Determinar la alícuota (porcentaje) de propiedad, en el caso de que hubiera más de un propietario.
- > Verificar que las copias sean legibles y que los documentos no tengan enmendaduras.
- > Revisar el listado de predios registrados.
- > Seleccionar los predios pasibles de ser fiscalizados.
- > Revisar los casos de exoneraciones o ‘infectaciones’.
- > Cruzar la información de predios y contribuyentes.
- > Inspeccionar los predios en campo.
- > Reliquidar la deuda tributaria.

Para ello es importante contar con fuentes de información de entidades públicas que en calidad de aliados estratégicos, proporcionen información actualizada en línea. Por ejemplo, algunas municipalidades han suscrito convenios con entidades con las que comparten sus bases de datos, como:

RENEC

SUNARP

Otras municipalidades

Para consultas de DNI y otros datos personales.

Para consultas de propiedad y transferencias de predios.

Para consultas sobre otros predios de pensionistas.

b) Registro de información

Una vez recibidos y verificados los documentos que acreditan el nacimiento de una obligación tributaria, el funcionario responsable registra al contribuyente y la obligación tributaria. En lo que concierne al contribuyente, sugerimos tomar en cuenta lo indicado en el cuadro que sigue.

Verificación de información

- > Verificar que el contribuyente no esté ya inscrito, para evitar la duplicidad de códigos.
- > Consignar la fecha de inscripción, el tipo de contribuyente, el tipo y número de documento de identidad, los apellidos y nombres o razón social, teléfonos, dirección y correos electrónicos.
- > El contribuyente puede ser: persona natural, persona jurídica, sociedad conyugal, sucesión indivisa, ente colectivo irregular, patrimonio autónomo o menor de edad.
- > Verificar, respecto del domicilio, si el contribuyente ya cuenta con uno registrado. En caso desee modificarlo, debe proveer los documentos que acrediten la nueva dirección.
- > El domicilio puede ser fiscal, real y/o procesal. El contribuyente solo puede tener un domicilio fiscal, uno real y, en el caso de los procesales, hasta uno por procedimiento.
- > El registro puede ser: inscripción (primera vez), modificación, provenir de una declaración del contribuyente o hacerse de oficio.
- > Es preciso registrar los nombres de personas relacionadas con el contribuyente, verificando los documentos que sustenten su identidad y relación con él (cónyuge, heredero, representante legal, socio, tramitador, entre otros).
- > Si el contribuyente está en un proceso concursal, se debe registrar si éste es por insolvencia, por reestructuración, por disolución y liquidación, por quiebra, por extinción, por inscripción de la quiebra en los Registros Públicos o por patrimonio familiar. En cada caso, es necesario sustentar la información con el documento que lo acredite.

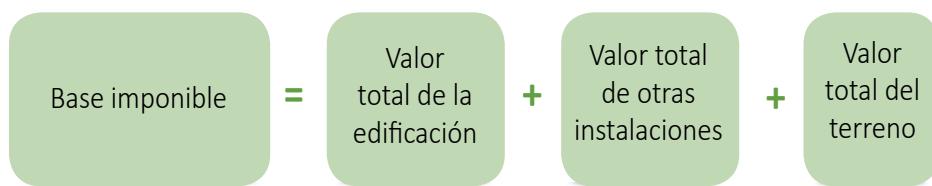
Una manera de optimizar la tarea de verificación de datos es a través de la automatización del proceso de registro; es decir, por medio de un sistema que permita el aprovechamiento de la información contenida en las bases de datos de entidades externas estratégicas, como RENIEC, SUNARP o SUNAT. Lo que se pretende es que un funcionario pueda ingresar los datos del contribuyente en el sistema de los aliados estratégicos, el sistema los valide en línea y alerte en caso se encuentre una inconsistencia. De esta manera el proceso de registro de datos se realizaría de manera más rápida y eficiente.

Sin embargo, debe precisarse que este sistema puede generar ciertos riesgos. En efecto, el uso de sistemas de información que permitan el registro automático

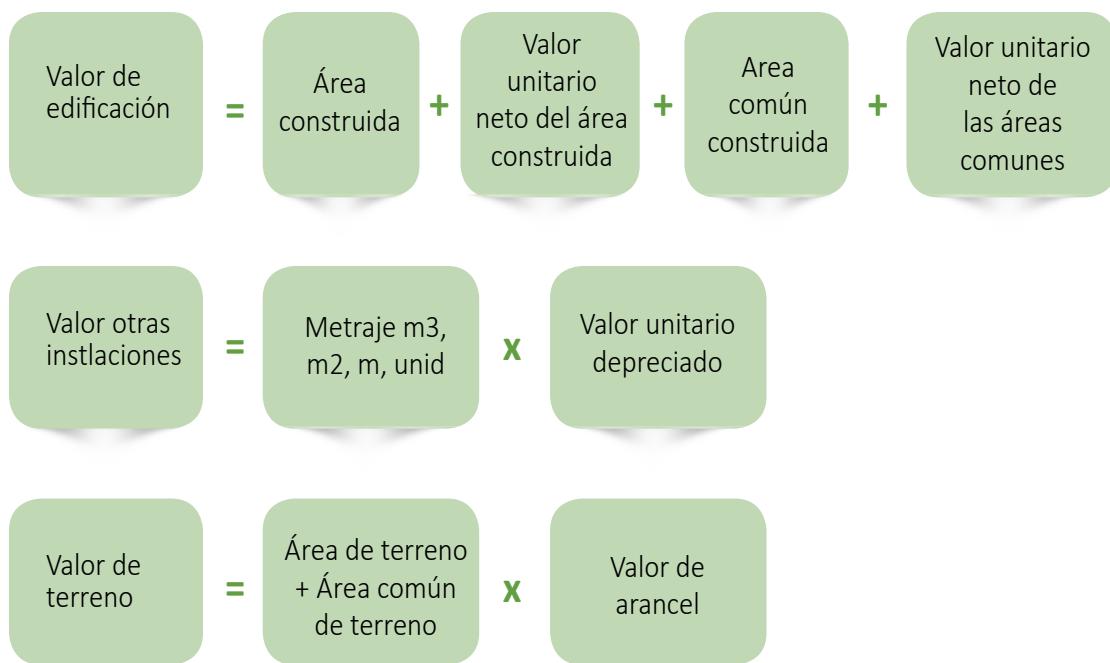
de los datos necesarios para la determinación de la deuda requiere un compromiso de permanente mantenimiento y actualización de tales datos. Si estas condiciones no existen, se sugiere formar equipos de trabajo permanentes que se encarguen de la tarea de validación de datos contenidos en los sistemas que sirvan de insumo para la determinación de la deuda tributaria.

c) Determinación del impuesto predial

El insumo básico para determinar el impuesto predial es la declaración del contribuyente o el expediente de fiscalización. En este sentido, la base imponible se obtiene de la suma de los autoavalúos de los predios que son propiedad de un contribuyente. Para calcular la base imponible de cada predio se estiman el valor de la edificación, de las instalaciones y del terreno, de la siguiente manera:



Los componentes de la base imponible son :



4.2.2 Segmentación de la cartera

Ni el universo de contribuyentes ni las características de las deudas tributarias que debe gestionar la administración tributaria municipal son homogéneos. Por un lado, los contribuyentes son diferentes unos de otros (elemento subjetivo), y por otro, las deudas son distintas (elemento objetivo). De tal modo, pues, no es lo mismo gestionar el cobro de la deuda de un contribuyente que tiene un predio, que manejar la deuda correspondiente a una gran empresa propietaria de una serie de predios.

Es razonable asumir que el primero tiene un nivel de conocimiento distinto de la segunda respecto del sistema tributario, además de que lo más probable es que esta última cuente con un equipo de abogados que conocen muy bien las normas y procedimientos en la materia.

De igual manera, no es lo mismo cobrar el primer trimestre del impuesto predial del año que una deuda acumulada por años, a la que se han sumado multas e intereses. Reconocer esta heterogeneidad es la base de la segmentación.

El proceso de segmentación o clasificación debe obedecer a las necesidades y posibilidades de cada administración tributaria municipal. En este sentido, es razonable esperar que administraciones tributarias municipales más grandes, con mayor número de contribuyentes, tengan una cartera más segmentada (es decir, con más clasificaciones) que aquéllas con menor número de contribuyentes. La segmentación puede obedecer a uno o más criterios. A continuación se proponen los más frecuentes, de modo que cada administración tributaria municipal pueda decidir cuál resulta más conveniente para su caso particular. Los criterios son:

Segmentar, para nuestro caso, significa dividir el universo de contribuyentes en conjuntos más pequeños, cuyos integrantes comparten determinadas características y requerimientos.

Por la importancia económica de las obligaciones tributarias

Por la actividad que realiza el contribuyente

Por el grado de cumplimiento de las obligaciones

A continuación se explica cada uno de ellos.

a) Segmentación por la importancia económica de las obligaciones tributarias

Esta segmentación es aplicada por la gran mayoría de administraciones tributarias, y puede ser considerada como “básica”. La lógica que está detrás de ella es que cuanto mayor sea la deuda tributaria de un contribuyente, mayor será el interés de la administración tributaria municipal para que cumpla con sus obligaciones oportunamente. De modo contrario, aquellos contribuyentes que representan una mínima proporción del universo de las deudas por cobrar no ameritarán tanto esfuerzo de parte de la administración.

La condición de un contribuyente, como graco, prico o mepeco, puede variar de un ejercicio fiscal a otro. Dependerá de cada administración tributaria municipal establecer si la revisión y cambio de las categorías será anual o en un periodo mayor de tiempo.

Normalmente, los contribuyentes son clasificados de la siguiente manera:

Picos (principales contribuyentes) o Gracos (grandes contribuyentes)

Mepecos (medianos y pequeños contribuyentes)

La importancia económica, también llamada interés fiscal, dependerá de lo que cada administración tributaria considere un “gran contribuyente” (graco) o un “pequeño contribuyente” (mepeco). No hay una regla única para definir a partir de qué monto de deuda uno pasa de una categoría a otra, pues es posible que alguien que debe mil nuevos soles sea un pequeño contribuyente para una municipalidad urbana, pero uno grande o mediano en una localidad más pequeña.

Los picos suelen ser pocos contribuyentes, cada uno con una deuda importante que, en conjunto, suman la mayor parte de las obligaciones por cobrar (aproximadamente entre 60% y 70%). La mayoría son mepecos y representan, sumados, una porción menos significativa de la deuda por cobrar, pero ésta se encuentra muy fragmentada entre muchos contribuyentes.

En lo que atañe a la estrategia que ha de aplicar la administración tributaria municipal, las acciones serán distintas para cada categoría. Los precios ameritan una gestión más personalizada que incluya llamadas, visitas y reuniones con sus representantes.

b) Segmentación por actividad económica

Responde a las características del contribuyente, y resulta especialmente útil para destinar acciones específicas a aquéllos (especialmente personas jurídicas) que, por su giro de negocio o por tener un régimen legal diferenciado, requieren una atención distinta de parte de la administración tributaria municipal.

En la segmentación por rama económica debe evitarse establecer tantos grupos como actividades existan, ya que esto, lejos de ayudar en la gestión de cobranza, dificulta el manejo de la cartera.

En muchos casos, esta clasificación por actividad puede relacionarse con zonas urbanas específicas, donde se producen con mayor frecuencia actividades de un tipo determinado (por ejemplo, zona comercial o industrial). En el caso de entidades públicas, se les debe notificar con mucha anticipación para que programen sus pagos. Recordemos que las entidades del sector público responden a presupuestos aprobados previamente y que el procedimiento de aprobación del gasto puede ser largo y engoroso.

Independientemente de la actividad económica, es necesario tratar por separado las deudas de empresas en procedimiento concursal, es decir, aquéllas que, por no haber podido pagar sus obligaciones tributarias, están siendo administradas por sus acreedores a través de una junta que decidirá si reestructurar o liquidar el patrimonio de la empresa.

c) Segmentación por el cumplimiento de obligaciones tributarias

Se trata del criterio de segmentación más vinculado a las etapas del proceso de cobranza ordinaria (preventiva y precoactiva), pues se relaciona con la puntualidad o retraso en el pago de deudas.

La cartera se puede dividir, por ejemplo, en:

Deuda del año en curso	Deuda del año anterior	Deuda de años anteriores
También denominada deuda corriente. Es la deuda que se genera al inicio de cada año.	Es la deuda no pagada dentro del mismo año en que se generó, manteniéndose impaga en el siguiente ejercicio.	Es la denominada cartera pesada. Son las deudas más antiguas y cada vez de más difícil recuperación.

Cuento más reciente la deuda, menor el grado de dificultad de la recuperación, incluso en el caso en que se haya emitido un valor. Dentro de esta clasificación, las deudas de cada ejercicio se pueden subdividir en:

Deuda de pago puntual: Los contribuyentes que cumplen con el pago de sus obligaciones también deben ser identificados, sea para reconocer su pago oportuno o, por lo menos, para no gastar en acciones de cobranza preventiva (recordatorios, por ejemplo). Esta categoría solo aplica a las deudas del año en curso.

Deuda corriente o preventiva: Es la que corresponde a contribuyentes que no registran antecedentes de puntualidad, por lo que se busca que las paguen antes del vencimiento del plazo.

Deuda con plazo vencido: Es la deuda que se mantiene a pesar de que se ha vencido el plazo, pero sobre la cual aún no se ha generado la emisión de una orden de pago (también denominada valor).

Deuda con valor: Es la deuda sobre la cual ya se ha emitido y notificado la respectiva orden de pago.

Deuda en coactiva: Una vez transcurridos 20 días hábiles desde que se notificó el valor, si éste no ha sido reclamado, la deuda es transferida a cobranza coactiva.

Una forma de visualizar la cartera segmentada es preparando cuadros como el siguiente, donde los colores del semáforo indican la dificultad de cobro de cada cartera.

Deuda del año en curso				
Situación de la deuda	Dificultad de cobro	Número de contribuyentes	Monto total	%
Pago puntual	mínima			
Corriente o preventiva	buena			
Plazo vencido	moderada			
Con valor	elevada			
En coactiva	máxima			

4.2.3 Gestión de cobranza

Una vez segmentada la cartera, la gestión debe orientarse a realizar las acciones necesarias para procurar la cobranza. Como ya vimos, estas acciones dependerán de la etapa en que se encuentre el proceso (preventiva o precoactiva), y del tipo de cartera al que estén dirigidas. En cualquier caso, será esencial la proactividad —no esperar a que el contribuyente pague, sino acercarnos a él— y la creatividad —para desarrollar acciones inteligentes que logren captar la atención y compromiso del deudor—.

a) Gestión en la etapa de cobranza preventiva

Tiene como finalidad lograr el pago puntual de las obligaciones tributarias. Por lo tanto, se dirige a los contribuyentes para recordarles: la fecha de vencimiento, el concepto y monto de la deuda, y los lugares y medios de pago.

Resulta conveniente distinguir dos grandes medios para las gestiones de cobranza preventiva: masivos y personalizados.

- Medios masivos

La gestión de cobranza preventiva por medios masivos se dirige al universo de contribuyentes, independientemente de la segmentación de la cartera. El objetivo es comunicar del próximo vencimiento del plazo de pago del impuesto predial.

De todos los medios, especial interés despierta la página web de la administración tributaria municipal. Si bien éste es un medio económico y con el potencial de llegar a muchos contribuyentes, su uso dependerá de la penetración de la Internet en la localidad y del tipo de contribuyente. Lo más interesante de este medio es que, además de dar cuenta de las obligaciones tributarias, puede brindar información individualizada sobre el estado de cuenta y facilitar el pago en línea.

Por otro lado, el perifoneo parecería ser altamente efectivo en localidades de menores recursos, donde no solo hay menor acceso a Internet sino que, además, la propia administración tributaria no tiene los recursos para gastar en volantes o banderolas.

- **Medios personalizados**

La gestión preventiva personalizada se dirige a cada uno de los contribuyentes, priorizando a aquéllos que, por la importancia de su aporte económico, merezcan mayor atención. Como en el caso anterior, el objetivo consiste en recordarles las fechas de vencimiento de pago de sus obligaciones tributarias y, simultáneamente, actualizar la información a él concerniente, como domicilio fiscal, números telefónicos, correos electrónicos, etcétera. En esta etapa se pueden realizar diversas acciones, como enviar cartas o correos electrónicos recordatorios, o llamar por teléfono.

Tanto las cartas como los correos se pueden emitir de manera automatizada si se cuenta con una base de datos actualizada y confiable. Entre las dos alternativas (cartas o correos), la más útil será la que mejor se adapte al tipo de contribuyente (por ejemplo, la gente mayor suele preferir la comunicación en papel, mientras que la más joven se siente más cómoda con el correo electrónico) y al presupuesto de la municipalidad (los correos electrónicos representan un costo menor al de las cartas físicas).

El tipo de medio masivo dependerá de lo que resulte más eficaz para la población de cada jurisdicción y de los recursos que se destinan para este fin. Así, pueden contratarse anuncios en los periódicos, radios y la Internet; o hacerse banderolas, volantes o perifoneos, entre otras acciones.

Las cartas y correos electrónicos recordatorios son una buena alternativa para hacer saber a cada contribuyente cuánto debe. Esta información puede estar acompañada de otra relativa a la gestión municipal para, así, asociar el pago de tributos a la realización de obras públicas.



Estas comunicaciones deberán contener, como mínimo:

- > La identificación clara de la municipalidad y de la persona responsable o área que emite el documento. Esto es importante, ya que el contribuyente debe saber a quién dirigirse en caso necesite una aclaración o mayor explicación.
- > La identificación del contribuyente a quien va dirigida la comunicación.
- > El estado de cuenta debidamente estructurado, delimitando los períodos, el número de cuenta corriente, los conceptos y el importe por cancelar.
- > Los lugares y formas de pago, así como los horarios de atención.

Respecto de las llamadas telefónicas, la experiencia enseña que son una herramienta muy poderosa, pues con ellas se establece un vínculo muy directo con el contribuyente. Lo importante es que el funcionario que hace la llamada esté preparado para absolver cualquier consulta acerca del estado de cuenta del contribuyente, sobre reclamos o, en general, sobre tributos.

Recomendamos preparar a los gestores que realizarán llamadas para que sigan un protocolo como el que se muestra a continuación.



- > Saludar educadamente e identificarse, señalando su nombre, la institución y área para la que trabaja, y el motivo de la llamada.
- > Solicitar hablar con el contribuyente o su representante legal, o, en el caso de personas naturales, con algún familiar que razonablemente nos asegure que transmitirá el mensaje.
- > Cuando se esté hablando con el contribuyente, saludar y presentarse nuevamente.
- > Transmitir el mensaje claramente, señalando el concepto y monto de la deuda por vencer, la fecha de vencimiento, los lugares y medios de pago, y las horas de atención.
- > Preguntar al contribuyente si ha comprendido todo o le queda alguna duda.
- > Terminar la llamada agradeciendo el tiempo y la atención, y brindar un número de contacto por si surgieran más preguntas.
- > En todo momento, el lenguaje debe ser formal y a la vez cordial. Se debe hablar con calma, de modo que el contribuyente pueda comprender lo que se le está diciendo, y con total disposición a escuchar, para asegurarnos de contestar todas las dudas.

b) Gestión en la etapa de cobranza pre-coactiva

Como hemos visto, en la etapa precoactiva tenemos una deuda vencida que no ha sido pagada oportunamente. Por consiguiente, el contenido y el tono de la comunicación deben variar, pues ahora no solo se busca informar y recordar el pago, sino también de persuadir al deudor de que lo haga de inmediato, así como de generar en él la percepción de riesgo. Esto quiere decir que ya no solo se va a informar de la existencia de la deuda —podemos asumir que el contribuyente ya sabe que ésta existe—, sino, además, de las implicancias de no pagarla, incluyendo intereses, gastos de cobranza y, eventualmente, la afectación del patrimonio del deudor. En esta etapa serán claves la proactividad y el dinamismo del equipo, ya que cuanto más tiempo pase, más difícil será recuperar la acreencia y más recursos tendrá que invertir la administración tributaria municipal en la gestión de cobranza.

Los mecanismos de comunicación en esta etapa pueden ser los mismos (cartas, e-mails, visitas), pero el rol del funcionario varía, en virtud de que el seguimiento que se hace a cada contribuyente es más riguroso y la tarea de facilitación adquiere mayor importancia.

La cartera suele asignarse a sectoristas o gestores de cobranza, quienes deben tener un conocimiento cabal de los procedimientos tributarios para asesorar al contribuyente y, así, evitar mayores demoras generadas por problemas administrativos que pudieron preverse. Estos funcionarios tienen también la responsabilidad de ir actualizando la información del contribuyente, de modo que si deben hacer una cobranza coactiva tengan a la mano información veraz y actualizada de la propiedad de los predios, el domicilio fiscal, los datos de contacto, etcétera.

4.2.4 Emisión y notificación de valores

a) Emisión de valores

Se denomina valores a los documentos mediante los cuales se produce el pronunciamiento formal y expreso de la administración tributaria municipal respecto de la deuda tributaria. Éstos se encuentran regulados y definidos en los artículos 76.^º y siguientes del Texto Único Ordenado del Código Tributario, y son:

La resolución de determinación o multa, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de 20 días hábiles, habilita a la administración tributaria municipal para iniciar la cobranza coactiva. En el caso de la orden de pago, se puede iniciar su cobranza coactiva a partir de su notificación.



Para el caso del impuesto predial, los valores se emiten siempre que se presente determinado supuesto, tal como se especifica a continuación:

Tipo de documento	Supuesto	Tipo de deuda
Orden de pago	Se emite cuando se haya producido una autoliquidación por el propio contribuyente al presentar su declaración tributaria.	Deuda convencional (declarada)
Resolución de determinación	Se emite como resultado de la inspección, investigación y el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias (fiscalización).	Deuda fiscalizada
Resolución de multa	Se emite cuando el contribuyente ha incurrido en la omisión de obligaciones tributarias o declarado datos falsos.	Deuda convencional y deuda fiscalizada

En todos los casos, debe cumplirse con los siguientes requisitos:



- > El plazo para pagar ha vencido.
- > La deuda está pendiente de pago.
- > La deuda no está fraccionada ni ha sido reclamada.
- > El contribuyente no tiene la condición de 'inafecto' y no está en proceso de disolución o liquidación.

La emisión de valores debe realizarse como parte de la rutina de trabajo de la administración tributaria municipal, y responder a un cronograma pre establecido para el proceso de cobranza. Naturalmente, debe ocurrir algunos días después del vencimiento para el pago regular de los tributos, que en la mayoría de municipalidades es trimestral (el último día hábil de los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre).

Para agilizar la emisión, lo razonable es contar con formatos estandarizados en los cuales solo se modifique la información particular del contribuyente y su obligación:

- > Número del valor.
- > Datos del contribuyente.
- > Datos del predio.
- > Detalle de la deuda tributaria.
- > Unidad impositiva tributaria (UIT) vigente en el ejercicio.
- > Fecha de actualización de la deuda.

b) Notificación de valores

Para ser válida, la notificación de valores o de cualquier otro acto administrativo requiere del cumplimiento de una serie de formalidades, por lo que representa un reto para las administraciones tributarias municipales. Una deficiente notificación conlleva la nulidad de todo un procedimiento, y esto genera pérdida de tiempo y recursos.

Las formalidades de la notificación en la etapa de cobranza precoactiva están establecidas en el artículo 104.^º del TUO del Código Tributario, que determina las siguientes modalidades:

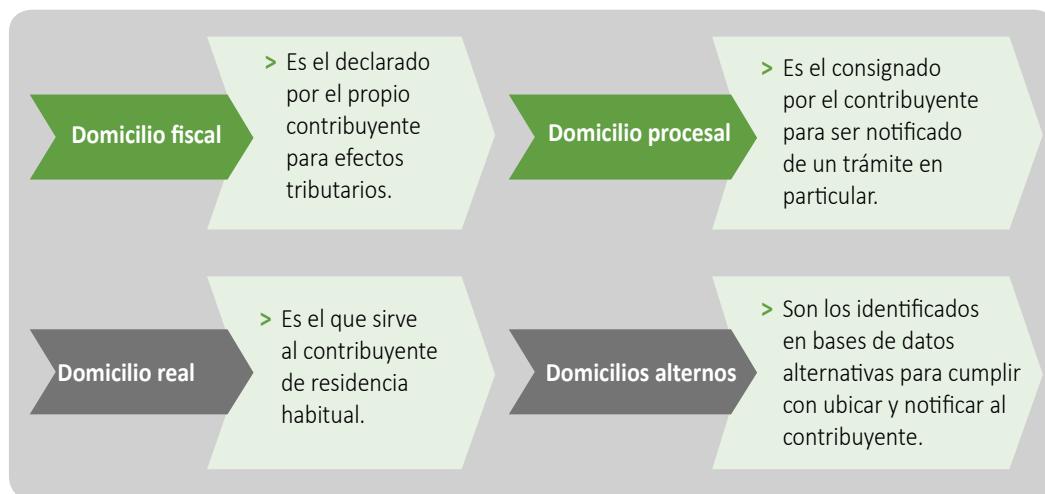
- a) **Notificación personal:** La que se realiza mediante correo certificado / mensajero en el domicilio fiscal del deudor tributario.
- b) **Notificación por cedulón:** Se produce cuando, al asistir al domicilio fiscal, el funcionario se encuentra con una persona que no es capaz de recibir la notificación o el domicilio está cerrado, en cuyo caso se procede a fijar el documento e introducir el sobre bajo la puerta.
- c) **Notificación por constancia administrativa:** Es la que se efectúa en sede administrativa, aprovechando la presencia del deudor tributario, su representante o apoderado.
- d) **Notificación por sistemas de comunicación:** Aquella que se realiza siempre que sea posible confirmar la recepción del acto por este medio.
- e) **Notificación vía web:** Mecanismo de notificación de actos administrativos que son expedidos en supuestos de cobranza dudosa o recuperación onerosa.
- f) **Publicación en el Diario Oficial:** Mecanismo que procede cuando la administración tributaria municipal se encuentre en uno de estos casos: i) el deudor tributario tiene la condición de no habido; ii) no se pueda fijar el cedulón ni dejar los documentos bajo la puerta; o, iii) el domicilio fiscal sea inexistente.
- g) **Notificación tácita:** Cuando, no habiéndose verificado notificación alguna o ésta se hubiere realizado sin cumplir con los requisitos legales, el deudor tributario a quien ha debido notificarse una actuación, efectúa cualquier acto o gestión que demuestre o permita suponer que la conoce.

A diferencia de los actos derivados del procedimiento de ejecución coactiva, que siguen un orden de prelación, la administración tributaria municipal se encuentra facultada para notificar los actos emitidos en la etapa precoactiva bajo cualquiera de las modalidades de notificación, sin que exista un orden de prelación determinado.

Así, un acto puede ser notificado al deudor tributario, su representante o apoderado en su sede administrativa, bajo la modalidad de constancia administrativa, sin necesidad de que se haya realizado previamente la diligencia de notificación personal en el domicilio de éste. Del mismo modo, aun conociendo el domicilio fiscal de los deudores, la administración tributaria municipal puede

optar por la notificación vía web (publicación en portal institucional) de los actos que dejan sin efecto la deuda por recuperación onerosa o cobranza dudosa.

Desde el punto de vista de la administración tributaria municipal, existen distintos tipos de domicilio, donde puede notificarse al contribuyente:



Independientemente de la forma de notificación o del domicilio al que se notifique, el acto materia de notificación debe tener el siguiente contenido:

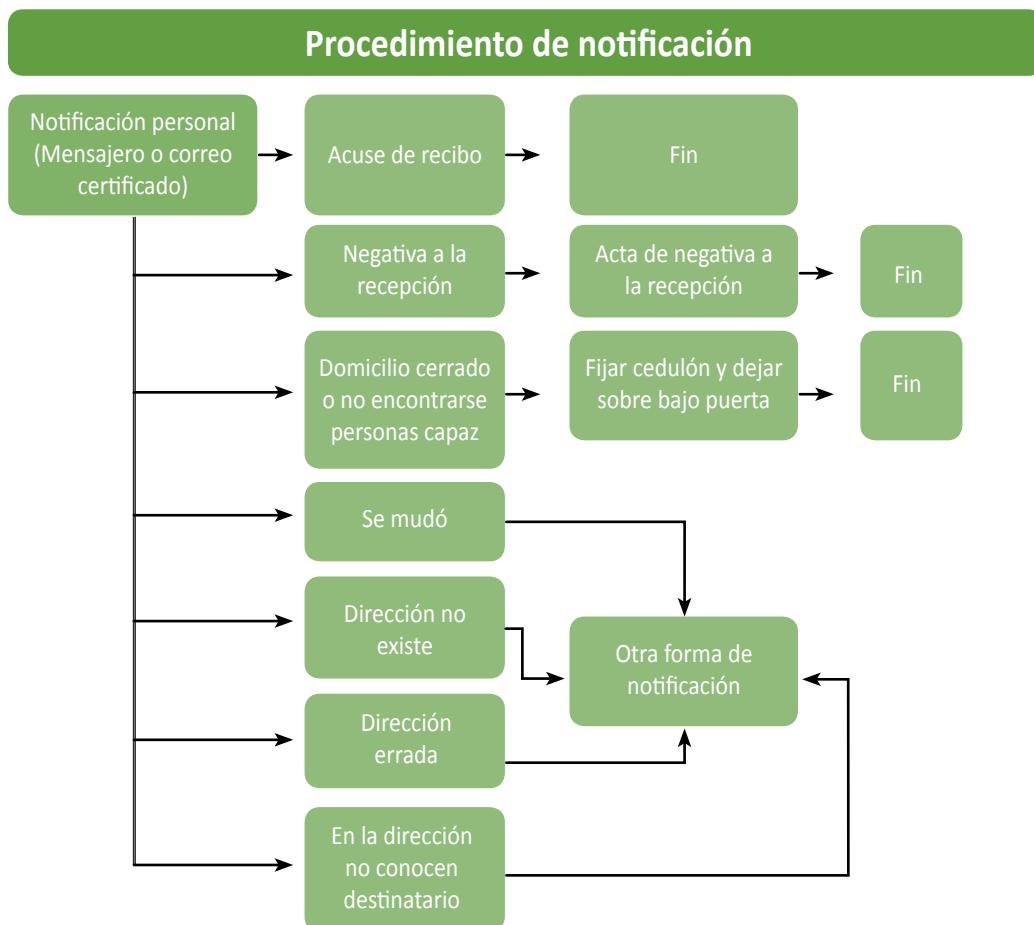
- > Lugar y fecha de emisión.
- > El texto íntegro del acto administrativo que se notifica.
- > La identificación del procedimiento.
- > La autoridad e institución de la cual procede o el órgano que la expide y su dirección.
- > Nombre y firma del funcionario que expide.
- > Fecha de vigencia del acto notificado.
- > Recursos, plazos y órganos ante los que se interpone impugnación o reclamación alguna.
- > Venir acompañado del cargo de notificación con sus formalidades.

El resultado de la notificación realizada en el domicilio del contribuyente puede ser positivo —que se logre notificar debidamente al contribuyente— o negativo —que no se alcance ese cometido—; pero hay variantes de estos resultados, cada una de las cuales tiene consecuencias distintas. Los posibles resultados de la notificación y sus implicaciones son:

- > Acuse de recibido: Notificación válida.
- > Se negó a recibir: Se levanta un acta de la negativa de recepción y la notificación se considera válida.

- > Persona incapaz: Se fija cedulón y se deja el documento bajo la puerta, con lo que la notificación se considera válida.
- > Domicilio cerrado: Se fija cedulón y se deja el documento bajo la puerta, de modo que la notificación se considera válida.
- > Se mudó o en el domicilio no conocen al contribuyente: La notificación se considera válida en la medida en que se efectúe en el domicilio fiscal fijado por el deudor tributario.
- > Dirección no existe: Se debe buscar una dirección alterna, con el fin de solicitar al deudor tributario que fije un nuevo domicilio fiscal.
- > Dirección errada: Se debe buscar una dirección alterna, para solicitar al deudor tributario que fije su nuevo domicilio fiscal.

Para el personal encargado de las notificaciones puede ser útil tener a la mano el siguiente gráfico, que le permitirá tomar las decisiones correctas que lleven a una notificación debidamente efectuada en cada caso.



El flujograma refleja las acciones que debe realizar la institución para que el contribuyente tome conocimiento del proceso que se sigue en su contra por pago de deuda tributaria o no tributaria.

4.2.5 Seguimiento de las acciones de cobranza

Como cualquier proceso de gestión, el de cobranza requiere de un adecuado seguimiento que permita al equipo a cargo saber cómo evoluciona el resultado de su trabajo, planificar las acciones que se habrá de tomar en el futuro y ajustar o corregir aquello que no esté marchando bien.

a) Seguimiento de la efectividad por etapas (preventiva y precoactiva)

Una primera forma de hacer el seguimiento es revisando el desempeño del proceso en cada etapa de la cobranza ordinaria: etapa preventiva y etapa precoactiva; y lo más importante es analizar la efectividad: qué porcentaje de la deuda emitida ha sido pagada. Una aproximación inicial consiste en analizar la efectividad del pago por cada trimestre del impuesto predial, distinguiendo los segmentos clasificados en la cartera. En el cuadro siguiente podemos ver un ejemplo de este tipo de seguimiento.

Vencimiento primer periodo				
Concepto	Tributo	Emitido	Pagado	% efectividad
Pricos		865 473,82	383 609,75	44,32%
	Predial	158 120,58	98 520,14	44,32%
	Vehicular	256 102,14	113 750,78	44,32%
Mepecos	Arbitrios	451 251,10	171 338,83	37,97%
		1.676 663,17	628 234,66	37,47%
	Predial	463 313,59	180 788,70	39,02%
	Vehicular	446 579,22	159 009,24	35,02%
	Arbitrios	766 770,36	288 436,72	37,62%
	Total	2 542 136,99	1 011 844,41	39,80%
	Predial	621 434,17	279 308,84	44,95%
	Vehicular	702 681,36	272 760,02	38,82%
	Arbitrios	1 218 021,46	459 775,55	37,75%

Si analizamos el cuadro con cuidado, podemos concluir que las acciones de cobranza han sido más eficaces para promover el pago del impuesto predial que el pago de arbitrios. Acto seguido, debemos preguntarnos a qué se debe esto. ¿Podría ser que hemos recordado el pago con mayor insistencia a los propietarios que a los inquilinos? Del mismo modo, vemos que hemos sido más efectivos con los pricos que con los mepecos. ¿Por qué? Quizá las llamadas telefónicas que hicimos a los pricos realmente funcionaron; o podría ser que los contribuyentes pequeños no se sintieron muy motivados al pago, porque no les ofrecimos ningún tipo de incentivo.

Es importante revisar la tendencia de varios períodos y tratar de distinguir entre aquellas acciones que están dentro de nuestro control (la gestión de la cobranza) de las que no lo están (el ciclo económico, por ejemplo).

b) Generación de reportes

Así como en el caso anterior, podemos analizar la información que tenemos en nuestras bases de datos desde muchos puntos de vista y producir reportes con las variables que necesitemos revisar. En ese sentido, es posible que tengamos simplemente un reporte por el nombre y código del contribuyente, que dé cuenta del monto y el estado de la deuda, como se muestra en el cuadro siguiente.

Detalle total				
Código	Nombre	Monto	Tipo de persona	Situación
0035388	Zapater Arriola, Javier	652,10	Natural	Ordinario
0050324	Sucesión Estrada Alvarado Socorro	248,50	Natural	Ord. coac.
0073830	Inversiones Inmobiliarias TCS SA	1 544,00	Jurídica	Ordinario
0145201	Regalado Farías, Ana	223,10	Natural	Ordinario
	Total	2 567,70		

También podemos combinar o filtrar los datos y producir reportes más complejos o que incluyan mayor información (como en el cuadro siguiente). Es importante que un reporte contenga la información que deseamos conocer o reportar, para que el análisis sea lo más sencillo posible, sin generar distracción con información irrelevante este fin específico.

Código	Nombre	Tipo de persona	Situación	Segmento	Tipo de Deuda	Monto
0035388	Zapater Arriola, Javier	Natural	Ordinario	Mediano contribuyente	Cartera pesada	652.10
0050324	Sucesión Estrada Alvarado Socorro	Natural	Ord. coac.	Mediano contribuyente	Deuda año anterior	248.50
0073830	Inversiones Inmobiliarias TSC SA	Jurídica	Coactivo	PRICO	Cartera pesada	1 544.00
0145201	Regalado Farías, Ana	Natural	Coactivo	Mediano contribuyente	Deuda año anterior	123.10

Como resulta obvio, la tarea de seguimiento y producción de reportes para el análisis es más sencilla cuando el sistema informático los genera automáticamente. No obstante, la gran mayoría de funciones de un sistema informático pueden ser realizadas en Excel, si utilizamos las herramientas de manera adecuada (especialmente los filtros y las tablas dinámicas).

4.3

Ejecución coactiva

Si, finalizadas las acciones de cobranza ordinaria y emitidos y notificados los valores, la deuda tributaria continúa impaga, procede ingresar a la última etapa de la cobranza: el procedimiento de ejecución coactiva. En el caso de las administraciones tributarias municipales, este procedimiento se encuentra regulado por la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva (Ley N° 26979) y sus modificatorias.

4.3.1 *El ejecutor y el auxiliar coactivo*

El titular del procedimiento de ejecución coactiva es el ejecutor coactivo. Ningún otro funcionario está autorizado para llevar a cabo este tipo de cobranza. Su designación se debe realizar por concurso público, y su dedicación al cargo tiene que ser exclusiva y a tiempo completo. Asimismo, para ser ejecutor coactivo se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

Requisitos para ser ejecutor coactivo

- > Ser ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.
- > Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley.
- > No haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso.
- > No haber sido destituido de la carrera judicial, del Ministerio Público, de la Administración Pública o de empresas estatales por medidas disciplinarias, ni de la actividad privada por causa o falta laboral grave.
- > Tener conocimiento y experiencia en Derecho Administrativo y/o Derecho Tributario.
- > No tener ninguna otra incompatibilidad señalada por ley.

Tratándose de municipalidades que no estén ubicadas en las provincias de Lima y Callao, así como en las capitales de provincias y departamentos, no será exigible contar con el título de abogado; solo se requerirá que se cuente con dos (2) años de instrucción superior o su equivalente en semestres.

Para el desarrollo de sus labores, el ejecutor coactivo cuenta con el apoyo del auxiliar coactivo, que tiene las siguientes funciones:

Funciones del auxiliar coactivo

- > Tramitar y custodiar el expediente coactivo a su cargo.
- > Elaborar los diferentes documentos que sean necesarios para el impulso del procedimiento.
- > Realizar las diligencias ordenadas por el ejecutor.
- > Suscribir las notificaciones, actas de embargo y demás documentos que lo ameriten.
- > Emitir los informes pertinentes.
- > Dar fe de los actos en los que interviene en el ejercicio de sus funciones.

Al igual que el ejecutor, el auxiliar debe ingresar por concurso público y dedicarse a su función de manera exclusiva y a tiempo completo. Para ser auxiliar se exigen los siguientes requisitos:

Requisitos para ser auxiliar coactivo

- > Ser ciudadano en ejercicio y estar en pleno goce de sus derechos civiles.
- > Acreditar por lo menos el tercer año de estudios universitarios concluidos en especialidades tales como Derecho, Contabilidad, Economía o Administración, o su equivalente en semestres.
- > No haber sido condenado ni hallarse procesado por delito doloso.
- > No haber sido destituido de la carrera judicial, del Ministerio Público, de la Administración Pública o de empresas estatales por medidas disciplinarias, ni de la actividad privada por causa o falta laboral grave.
- > Tener conocimiento y experiencia en Derecho Administrativo y/o en Derecho Tributario.
- > No tener vínculo de parentesco con el ejecutor, hasta el cuarto grado de consanguinidad y/o segundo de afinidad.
- > No tener ninguna otra incompatibilidad señalada por ley.

Tratándose de municipalidades que no estén ubicadas en las provincias de Lima y Callao, así como en las capitales de provincias y departamentos, no será exigible acreditar los tres años de estudios superiores; basta que el auxiliar tenga un año de instrucción superior o su equivalente en semestres.

4.3.2 Inicio del procedimiento

A través de este procedimiento se ejecutan o cobran aquellas deudas que sean exigibles coactivamente. Para este fin, se consideran deudas exigibles:



- > La contenida en una resolución de determinación o de multa, emitida conforme a ley, debidamente notificada y no reclamada en el plazo de ley.
- > La establecida por resolución debidamente notificada y noapelada en el plazo de ley, o por resolución del Tribunal Fiscal.
- > La constituida por las cuotas de amortización de la deuda tributaria materia de aplazamiento y/o fraccionamiento, cuando se incumplan las condiciones bajo las cuales se otorgó ese beneficio, siempre que se haya notificado al deudor de la resolución que declare la pérdida del beneficio y no se hubiera interpuesto recurso en el plazo de ley.
- > La que conste en una orden de pago emitida conforme a ley, debidamente notificada.

El procedimiento se inicia con la notificación de la resolución de ejecución coactiva al deudor. Esta resolución contiene un mandato de cumplimiento de la obligación exigible coactivamente en el plazo de siete (7) días hábiles siguientes a la notificación, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar. La resolución de ejecución coactiva debe contener, bajo sanción de nulidad, los siguientes requisitos:

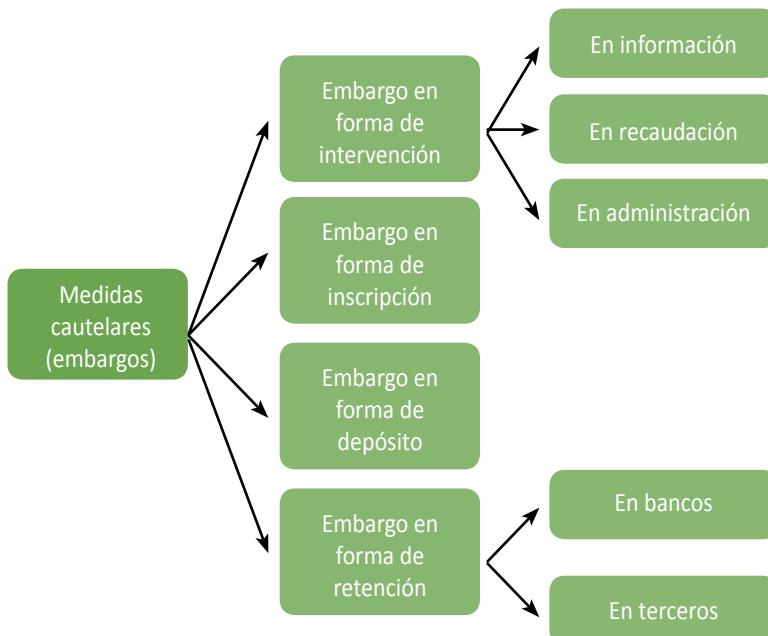
- 
- > La indicación del lugar y fecha en que se expide.
 - > El número de orden que le corresponde dentro del expediente o del cuaderno en que se expide.
 - > El nombre del obligado.
 - > La identificación de la resolución o acto administrativo generador de la obligación, debidamente notificado.
 - > Indicación del plazo de 7 días para cumplir la obligación.
 - > El monto total de la deuda objeto de la cobranza, indicando la cuantía de la deuda y los intereses.
 - > La base legal en que se sustenta.
 - > La suscripción del ejecutor y del auxiliar respectivo. No se aceptará como válida la incorporación de la firma mecanizada.

La resolución de ejecución coactiva debe ir acompañada de copia de la resolución o acto administrativo que haya generado la obligación exigible coactivamente (resolución de determinación, de multa o la orden de pago).

4.3.3 **Medidas cautelares**

Si, a pesar de haber sido notificado de la resolución de ejecución coactiva, el contribuyente no cancela la deuda en el plazo de los 7 días hábiles siguientes a la notificación, el ejecutor coactivo podrá disponer la adopción de medidas cautelares sobre el patrimonio del deudor. Estas medidas podrían ser:

El interventor es una persona designada por el ejecutor coactivo para apoyar en la ejecución de una medida cautelar.
Se le denomina interventor por la función que desempeña: intervenir en una empresa para extraer información, recaudar sus ingresos o administrarla.



Cada una de estas medidas de embargo consiste en lo siguiente:

Embargo en forma de intervención

Se aplica para el caso de empresas, principalmente. Existen tres formas:

- Intervención en forma de información, por la que el interventor designado por el ejecutor coactivo busca extraer información sobre ingresos y patrimonio, para sustentar futuras medidas.
- Intervención en forma de recaudación, en la que el interventor hace la función de "cajero", mediante la recepción de los ingresos.
- Intervención en forma de administración, que consiste en que el interventor pasa a realizar la función de administrador de la empresa, es decir, gerencia el negocio.

Embargo en forma de inscripción	Se aplica sobre los bienes muebles y/o inmuebles de propiedad del deudor, que se encuentran inscritos en los Registros Públicos.
Embargo en forma de depósito	Se aplica sobre los bienes muebles del deudor. En un inicio se designa como depositario al propio deudor, aunque también podría ser nombrado un tercero. Si no cumple con entregarlos para ser rematados o en caso el incumplimiento de pago persista, se puede solicitar auxilio para la extracción de los bienes, caso en el cual se requerirá de una autorización judicial para poder ingresar en el domicilio del deudor.
Embargo en forma de retención	Se encuentra dirigido a los deudores del contribuyente ejecutado, para que retengan los montos que le adeudan; y busca que se cancelen los tributos impagos mediante las acreencias.

4.3.4 Suspensión del procedimiento de ejecución coactiva

El procedimiento de ejecución coactiva puede ser suspendido en los siguientes casos:

Por el ejecutor coactivo, siempre que se presente alguna de las causales establecidas expresamente en la Ley. En este caso, el obligado debe presentar una solicitud debidamente sustentada. El ejecutor tendrá un plazo de 15 días hábiles para pronunciarse. Vencido este plazo sin pronunciamiento, debe suspender con la acreditación del silencio administrativo y levantar las medidas cautelares dispuestas.

Por la administración tributaria municipal, mediante un acto administrativo expreso, debidamente sustentado; y en su calidad de mandataria del ejecutor coactivo.

Por la autoridad judicial como parte de un proceso de amparo o contencioso administrativo. En este último caso, la suspensión debe producirse dentro del día hábil siguiente a la notificación del mandato judicial y/o de la medida cautelar, o de la puesta en conocimiento de ésta por el ejecutado o tercero interesado.

El contribuyente sujeto a un procedimiento de ejecución coactiva podrá solicitar la suspensión de tal procedimiento bajo las siguientes causales:

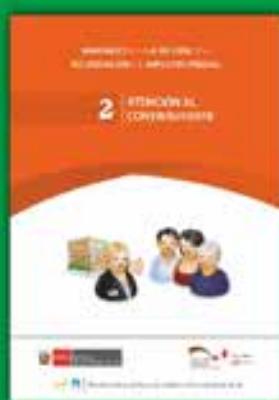
Tipo de causal	Descripción
Deuda extinguida	Cuando la deuda haya quedado extinguida o la obligación haya sido cumplida.
Deuda prescrita	Cuando haya operado el plazo de prescripción.
Ejecutado no obligado	Cuando el procedimiento se inicia contra una persona distinta del obligado.
Deuda no notificada	Cuando se haya omitido la notificación del acto administrativo que sirve de título para la ejecución.
Plazo de reclamación no vencido	Cuando se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para la presentación del recurso administrativo o la demanda judicial contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución.
Disolución	Cuando exista convenio de liquidación judicial o extrajudicial o acuerdo de acreedores, de conformidad con las normas legales pertinentes, o cuando el obligado haya sido declarado en quiebra.
Aplazamiento y/o fraccionamiento	Cuando exista resolución concediendo aplazamiento y/o fraccionamiento del pago.
Reestructuración empresarial	Cuando se trate de empresas en proceso de reestructuración patrimonial al amparo de lo establecido en la Ley Nº 27809, Ley General del Sistema Concursal, o norma que la sustituya o reemplace, o se encuentren comprendidas dentro de los alcances del Decreto Ley Nº 25604.
Doble acreedor tributario	Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación tributaria en cuestión ante otra municipalidad que se atribuye la misma competencia territorial por conflicto de límites.
Anticipos o pagos a cuenta	Cuando existiera a favor del interesado anticipos o pagos a cuenta del mismo tributo, realizados en exceso, que no se encuentren prescritos.
Resolución del Tribunal Fiscal	Cuando lo disponga el Tribunal Fiscal en el caso de las quejas presentadas contra los procedimientos.
Cobranza manifiestamente improcedente	Cuando, tratándose de órdenes de pago, y siempre que medien circunstancias que evidencien que la cobranza pueda ser improcedente, la entidad debe admitir la reclamación sin pago previo, siempre que ésta sea presentada dentro del plazo de 20 días hábiles siguientes al de la notificación de la orden de pago, suspendiendo la cobranza coactiva hasta que la deuda sea exigible coactivamente.

**MANUALES PARA LA MEJORA DE LA
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL**

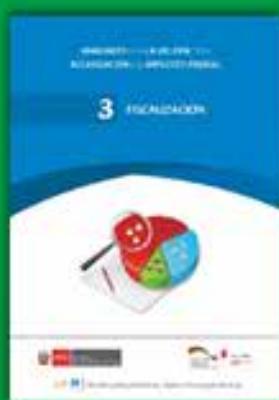
2015



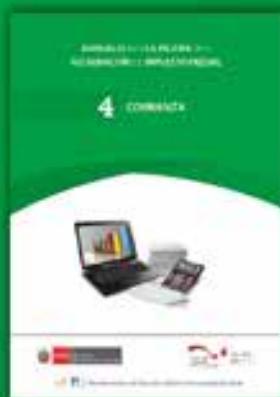
1 | Marco Normativo



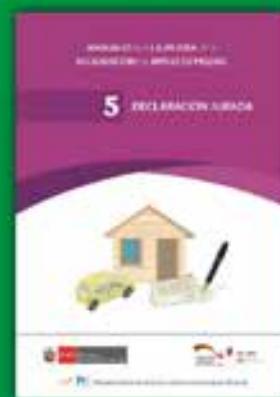
2 | Atención al contribuyente



3 | Fiscalización



4 | Cobranza



5 | Declaración Jurada