

PN-ACD-580

99431

**Acciones para Aumentar los Ingresos de
La Municipalidad de San Pedro Sula**

**Volumen II
Acciones del Corto y Mediano Plazo**

Elaborado para
La Municipalidad de San Pedro Sula

Financiado por
United States Agency for International Development

En Coordinación con
El Banco Inter-Americano de Desarrollo

Elaborado por
**Robert Kehew
PADCO, Inc.**

Agosto de 1998



*Funds for production of this report were provided by the
United States Agency for International Development*

Indice

1 El Plan de Arbitrios y Recomendaciones del Mediano Plazo	1
1 1 Los Impuestos Municipales	2
1 1 1 Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios	2
1 1 2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles	2
1 1 3 Otros Impuestos	4
1 2 Tasas por Servicios Municipales	4
1 2 1 Servicios Publicos Directos e Indirectos	5
1 2 2 Bienes Municipales o Ejidales	5
1 2 3 Servicios Administrativos	6
2 El Aumento de los Ingresos Municipales en el Corto Plazo	7
2 1 Nuevas Recomendaciones	7
2 1 1 Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios	7
2 1 2 Matrícula de Vehículos	9
2 2 Plan Operativo La Computarización de la Cobranza y el Desarrollo de un Sistema de Cuentas a Cobrar por Antigüedad	9
2 2 1 Objetivos	9
2 2 2 Breve Diagnóstico del Sistema Actual	10
2 2 3 Propuesta General para el Nuevo Sistema	11
2 2 4 Recomendaciones Específicas para Instalar el Nuevo Sistema	11
2 3 Plan Operativo Transferencia de la Responsabilidad de Cobranza para la Contribución por Mejoras al Departamento de Ingresos	14
2 3 1 Objetivo	14
2 3 2 Diagnóstico del Sistema Actual	14
2 3 3 Propuesta General para el Nuevo Sistema	15
2 3 4 Recomendaciones Específicas para Instalar el Nuevo Sistema	15
2 4 Analisis del Impacto Recaudatorio de las Oficinas Zonales	15
2 4 1 Introducción	15
2 4 2 Comparación de la Recaudación Tributaria en 1997	17
2 4 3 Evolución de la Recaudación Tributaria durante los Ultimos Años	17
2 4 4 Conclusiones y Recomendaciones	19

Introducción

El presente informe, "Acciones del Corto y Mediano Plazo", representa el Volumen II del Estudio, "Acciones para Aumentar los Ingresos de la Municipalidad de San Pedro Sula". El estudio era financiado por la Agencia de Desarrollo Internacional de los E E U U (USAID) en coordinación con el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID). El informe está basado en una investigación de campo realizada en el mes de agosto de 1998.

La mayoría de las conclusiones presentadas más adelante reflejan las conclusiones de una reunión de trabajo realizada en el Palacio Municipal de San Pedro Sula el 14 de agosto de 1998, en donde participaron el Lic. Osman Ocampo Lorenzo, Director Económico Financiero, el Lic. Francisco Franco, Asesor Financiero, el Lic. Dagoberto Sorto, Jefe del Departamento de Informática, la Lic. Diana de Morales, Jefa del Departamento de Administración de Impuestos, la Lic. Mauricia de Sevilla, Análisis Financiero, el Lic. Denis Lagos, Jefe del Departamento de Contribución por Mejoras, y el suscrito.

El primer volumen de este Estudio¹ contiene un análisis de la importancia relativa que representan las varias fuentes de ingresos municipales, de los factores administrativos que influyen en la recaudación, y una serie de recomendaciones sobre cómo aumentar los ingresos en el corto plazo. En base a estas conclusiones, el presente documento (Volumen II del Estudio) propone lo siguiente²:

- *Capítulo 1* — un análisis del Plan de Arbitrios de San Pedro Sula, así como recomendaciones del mediano plazo, y
- *Capítulo 2* — algunas recomendaciones adicionales sobre cómo aumentar los ingresos municipales en el corto plazo.

1 El Plan de Arbitrios y Recomendaciones del Mediano Plazo

El proceso de revisión del Plan de Arbitrios ofrece a la Municipalidad de San Pedro Sula (MSPS) una oportunidad importante de aumentar sus ingresos en el mediano plazo. Actualmente, los oficiales de la Municipalidad de San Pedro Sula (MSPS) están a medio camino del proceso de revisión de su Plan de Arbitrios para el próximo año (1999). Es esta, por lo tanto, una ocasión oportuna para investigar este tema, lo que se hará de manera preliminar en este informe³.

¹ Volumen I de la presente consultoría se llama "Acciones para Aumentar los Ingresos en el Corto Plazo Municipalidad de San Pedro Sula" (28 de julio de 1998). Tanto el Vol. I como el Vol. II de la presente Consultoría no tocan el tema del Catastro Municipal, lo que será el enfoque de otra Consultoría.

² Una proyección de los impactos fiscales de las recomendaciones ofrecidas en los Vols. I y II del presente Estudio, se ha proporcionado a los funcionarios del BID.

³ Se ha ofrecido a los funcionarios del BID un memorando que propone otras áreas de asistencia técnica que respaldaría el fortalecimiento del Plan de Arbitrios de la MSPS. Se nota también que el aumento de los ingresos municipales podría representar solamente uno de los objetivos de una revisión comprensiva del Plan de Arbitrios. Se podría revisarlo también desde la perspectiva de su legalidad, su impacto en la toma de decisiones económicas, su equidad, etc.

La metodología utilizada en el análisis se basó principalmente en una comparación entre el Plan de Arbitrios de San Pedro Sula y el de la Alcaldía Municipal del Distrito Central (A M D C) de Tegucigalpa⁴ Tal comparación nos entregó algunos señales sobre cuáles de los tributos municipales podrían ofrecer un mejor rendimiento en San Pedro Sula, tomando en cuenta el Régimen Municipal actual y las realidades político-sociales de una Ciudad Hondureña grande

A continuación, se analizan y se proponen recomendaciones sobre (1) los impuestos municipales, y (2) las tasas para los servicios municipales

1 1 Los Impuestos Municipales

1 1 1 Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios

El actual Plan de Arbitrios de San Pedro Sula (SPS) es un poco más detallado y comprensivo que el de Tegucigalpa con respecto a los impuestos sobre industria, comercio, y servicios Las dos Municipalidades utilizan la misma Tabla de Tasas para el cálculo de los impuestos

Exenciones

Cabe hacer notar que el actual Plan de Arbitrios (PdA) de SPS, en su Artículo No 46, hace referencia a las exenciones extendidas por medio del Decreto No 18/90 el Régimen de Importación Temporal (RIT), Zonas Libres y Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP)

Al mismo tiempo, vale la pena mencionar también el Decreto Número 84-92, Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP) y Zonas Libres Turísticas (ZOLT), así como el Acuerdo Número 188-96 que es el Reglamento de esta Ley Es importante citar este Reglamento en el nuevo PdA, ya que en el Artículo No 15 se establece un límite de unos diez años para la exención de los Impuestos Municipales para varias empresas Con el vencimiento de estas exenciones, esas empresas pueden convertirse en importantes fuentes de ingresos para la MSPS (véase también mas adelante las recomendaciones para el corto plazo)

1 1 2 Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Tarifas

La AMDC de Tegucigalpa generalmente esta aplicando tarifas más altas que las de San Pedro Sula (véase el Cuadro 1 1) Entonces, sería útil que la MSPS considere un aumento en sus tarifas por un mínimo de unas L 0 50/000 sobre inmuebles urbanos de uso habitacional

⁴ La presente comparación aprovecha tanto del Plan de Arbitrios actual de Tegucigalpa (Acuerdo No 229-97, Poder Legislativo Decreto No 195/97), así como algunas propuestas internas de los varios Departamentos de la AMDC que se proponen incorporar en el nuevo Plan de Arbitrios (todavía no aprobado)

Cuadro 1 1
Comparación Entre las Tarifas Aplicables del Impuesto de Bienes Inmuebles

Clasificación de Bienes Inmuebles	San Pedro Sula	Tegucigalpa	Diferencia
Inmuebles urbanos de uso habitacional (valor menos de L 1000)	L 2 50/000	L 3 50/000	-L 1 00/000
Inmuebles urbanos de uso habitacional (valor mas de L 1000)	L 3 00/000	L 3 50/000	-L 0 50/000
Inmuebles urbanos de uso no habitacional	L 3 50/000	L 3 50/000	igual
Solares Baldios	L 3 50/000	L 3 50/000	igual
Inmuebles rurales	L 2 00/000	L 2 50/000	-L 0 50/000

Fuentes Planes de Arbitrios de San Pedro Sula y de Tegucigalpa, 1997

Definición del Área Urbana

El Plan de Arbitrios de la AMDC, en su Artículo No 18 define el area urbana del Municipio, sería aconsejable que el de la MSPS haga lo mismo, ya que es posible que las definiciones de áreas urbanas versus áreas rurales podrían haber causado problemas en la administración de este tributo en los últimos años

Responsabilidad de Pago

El Plan de Arbitrios de la AMDC, en su Artículo No 17 entrega la siguiente aclaración, la que sería aconsejable incluir — o algo semejante — en el PdA de la MSPS

“De conformidad con el Art 113, de la Ley de Municipalidades vigente, se establece que los inmuebles garantizarán el pago de los impuestos que recaigan sobre los mismos, sin importar el cambio de propietarios que sobre ellos se produzcan, aún cuando se refieran a remates judiciales o extrajudiciales, los nuevos dueños deberán cancelar dichos impuestos previa inscripción en el registro de la propiedad, el registrador de la propiedad deberá observar lo ordenado en la Ley”

Sistema de Pago Anticipado

El Plan de Arbitrios de la AMDC contiene el siguiente Artículo (No 15) que la MSPS debería incorporar en su Plan de Arbitrios

“La Corporación Municipal tiene facultades para establecer el sistema de pago anticipado del impuesto sobre Bienes Inmuebles, de conformidad en lo establecido en el Artículo 165, Literal “a” del Reglamento General de la Ley de Municipalidades ”

Exenciones

El Artículo No 35 del Plan de Arbitrios de la MSPS no menciona las exenciones extendidas por medio del Decreto No 18/90, el Regimen de Importacion Temporal (RIT), Zonas Libres y Zonas Industriales de Procesamiento (ZIP) (Véase anteriormente la mencion de esta exención)

Otra Observación

La MSPS aplica una multa por incumplimiento de los deberes formales, la que es más alta que la de la AMDC de Tegucigalpa

1 1 3 Otros Impuestos

Al comparar el Plan de Arbitrios de la AMDC de Tegucigalpa con el de la MSPS, no se han detectado diferencias significativas en lo que se refiere al impuesto personal, el impuesto de extracción o explotación de recursos, y el impuesto pecuario

1 2 Tasas por Servicios Municipales

Se proponen las siguientes recomendaciones globales sobre cómo adecuar las tasas por servicios municipales en el PdA para San Pedro Sula

El proceso de revisión En el proceso de revisión del PdA, seria conveniente que cada Departamento que administra un servicio municipal (ej Depto de Abastos y Mercados, Urbanismo), presente sus propuestas sobre cambios en sus tarifas, al equipo que está encargado de este trabajo

El cálculo de los costos marginales de los servicios También es fundamental el ejercicio que actualmente está realizando el Depto de Análisis Financiero el cálculo de los costos unitarios o marginales de los servicios municipales El PdA debe señalar su intención de reflejar en sus tarifas el principio de la recuperación de los costos (o aplicar subsidios de manera transparente) Hay que intentar demostrar si es verdad el supuesto de que la mayoría de las tasas actuales están muy por debajo de los costos actuales de los servicios⁵

La inclusión o no de las tasas en el Plan de Arbitrios Los costos de los servicios municipales pueden ser afectados por cambios durante el año, especialmente en un ambiente inflacionario Por lo tanto, las tarifas correspondientes deben poder ajustarse de manera semejante La MSPS debe considerar la idea de incluir en su Plan de Arbitrios solamente la definición y el marco de referencia de las tasas, con una nota explicando que las tasas propias se determinarán por medio de una serie de Reglamentos Especiales emitidos por la Corporación Municipal Así está organizado el Plan de Arbitrios de Tegucigalpa Sin embargo, tal arreglo es recomendable solamente cuando una Municipalidad ha logrado un nivel de capacidad institucional que le permita realizar el cálculo periódico de los costos de servicios Se debe determinar entonces si el momento es oportuno de introducir estos conceptos en San Pedro Sula

⁵ Hay que reconocer que los sistemas de contabilidad, presupuesto y control que utilizan la Municipalidad influyen bastante la disponibilidad de datos que facilitan tal calculación

A continuación, se entrega un análisis y recomendaciones mas específicas sobre las tasas por servicios municipales

1 2 1 Servicios Públicos Directos e Indirectos⁶

El PdA de la MSPS hace distinciones entre las tasas para los servicios municipales domiciliarios vs los no domiciliarios. Las tasas de servicios domiciliarios se basan en el valor de los bienes inmuebles correspondientes. Las tasas para los servicios no domiciliarios se basan en el tipo de actividad económica de una serie de actividades (ej moteles, restaurantes, etc), o en los ingresos anuales de otras actividades no especificadas

El PdA de la MSPS ofrece algunas ventajas en comparacion con el actual PdA de Tegucigalpa. La base imponible para restaurantes en SPS, por ejemplo, se basa en el numero de metros cuadrados del restaurante, lo que puede reflejar la cantidad de basura generada por la actividad, mientras que las tarifas que se cobran actualmente en Tegucigalpa no reflejan adecuadamente el nivel del movimiento economico de la actividad. Al mismo tiempo, actualmente, las tasas por servicios domiciliarios son más altas en SPS que en Tegucigalpa. Esto indicaría que el valor de estas tasas en San Pedro Sula estaría más cerca del valor de los costos reales unitarios de los servicios correspondientes

1 2 2 Bienes Municipales o Ejidales

El PdA actual de la AMDC de Tegucigalpa contiene mucho menos detalle que el PdA de San Pedro Sula, en lo que se refiere a las tasas que se aplican sobre el aprovechamiento de los bienes municipales. En muchos casos, el PdA de Tegucigalpa sirve solamente como un marco de referencia para estas tarifas. En el caso de los puestos de venta en los mercados municipales, por ejemplo, el PdA de Tegucigalpa no ofrece una tabla de tarifas, se espera más bien que la Gerencia de Mercados y la Corporación Municipal de la AMDC definan posteriormente las tarifas por medio de un "Reglamento Especial". Sin embargo, como se muestra a continuación, algunas propuestas internas de la AMDC de Tegucigalpa pretenden aumentar sustancialmente algunas de sus tarifas por medio de cambios en su PdA

Las Roturas de Calles, Aceras, Puentes y Demás Propiedades de Uso Público

El Metroplan de la AMDC de Tegucigalpa está proponiendo una tabla de tarifas para las roturas de calles, aceras, puentes y demas propiedades de uso publico, que rendiría más beneficios que las tarifas actualmente aplicadas en San Pedro Sula (vease el Cuadro 1 4)

⁶ La MSPS define los servicios directos para incluir los servicios de recolección y disposición final de desechos sólidos, bomberos, agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial. Los servicios indirectos incluyen los servicios de alumbrado público, aseo y limpieza de calles y solares, aseo y ornato de parque, áreas verdes y sitios de esparcimiento, mantenimiento de vías públicas, etc, policía y vigilancia, guarderías, empresas maternas, etc, mantenimiento, reparación, equipamiento y operación de escuelas técnicas, etc, ordenamiento, señalamiento y equipamiento de vías públicas, y mantenimiento y conservación del ambiente (PdA, Art No 59)

Cuadro 1 4
Roturas de Calles, Aceras, Puentes y Demás Propiedades de Uso Público
La Propuesta de Tarifas de Metroplan (Tegucigalpa)

Condicion de Calle o Avenida	San Pedro Sula	Tegucigalpa	Diferencia
<i>Obras no del Gobierno Central</i>	—	—	—
Pavimentada (concreto)	L 150/m ²	L 180-200/m ²	- L 30-50/m ²
Adoquinada	L 40 /m ²	L 150/m ²	-L 110/m ²
De Tierra	L 40/m ²	L 60/m ²	-L 20/m ²
<i>Obras del Gobierno Central</i>	—	—	—
Pavimentada (concreto)	L 50/m ²	L 180-200m ²	-L 130-150/m ²
Adoquinada	L 20/m ²	L 150/m ²	-L 130/m ²
De Tierra	L 03/m ²	L 60/m ²	-L 57/m ²

Fuentes El PdA de la MSPS, 1997, y la propuesta del Gerente de Metroplan, AMDC, julio de 1998

El PdA de la MSPS (Art 130) hace distinciones entre las tarifas aplicadas al Gobierno Central y las aplicadas a otros constructores, la propuesta en Tegucigalpa no contempla esta diferenciación

Se propone que la MSPS adopte una tabla de tarifas que sea semejante a la propuesta de la AMDC

1 2 3 Servicios Administrativos

Revisión de Documentos de Construcción

Esta es claramente un área con potencial para aumentar los ingresos En el PdA actual de la MSPS, el servicio de revisión de documentos de construcción, representa típicamente solamente un 0 1% o 0 2 % del valor de la construcción En Tegucigalpa, por otro lado, el Metroplan está proponiendo los siguientes criterios de cobro

- el 1 0% por construcciones habitacionales menores de L 80,000,
- el 1 2% por construcciones habitacionales por sobre L 80,000, y
- el 1 5% por construcciones comerciales

Al aplicar estas tasas para ambas ciudades de acuerdo a sus respectivas tasas, se observa una diferencia significativa entre las tarifas para la construcción habitacional en las dos ciudades (véase el Cuadro 1 5)

Cuadro 1 5
Comparación entre las Tarifas para la Revisión de Documentos
de Construcción Habitacional

Valor de Construcción	San Pedro Sula (PdA, 1997)	Tegucigalpa (Propuesta 1998)	Diferencia
L 20,001	55	200	-145
L 40,001	125	400	-275
L 50,001	175	600	-425
L 80 001	250	960	-710
L 100,001	375	1200	-825
L 200,001	625	2400	-1775
L 400 001	750	4800	-4050
L 600,001	750	7200	-6450

Fuente La MSPS, 1997, y la AMDC, 1998

Cabe hacer notar que, actualmente, la MSPS no distingue entre la tarifa para la revisión de documentos de construcción de viviendas, y la de construcción comercial

Se propone que la MSPS adopte una tabla de tarifas para la revisión de documentos de construcción que sea semejante a la propuesta para Tegucigalpa, de manera tal que se pueda distinguir en el tratamiento de documentos de construcción, los de distintos tipos de vivienda, así como sus niveles de tarifas

2 El Aumento de los Ingresos Municipales en el Corto Plazo

En el presente Capítulo, se proponen (1) algunas recomendaciones nuevas que tienen como objetivo aumentar los ingresos municipales en el corto plazo, así como (2) una profundización de algunas de las propuestas entregadas en el Volumen I del presente estudio

2 1 Nuevas Recomendaciones

2 1 1 Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios

Intentar de agregar más profesionales (ej médicos, abogados, etc) al listado de contribuyentes

Si bien es cierto que el impuesto en cuestión se refiere a “la industria, el comercio y *los servicios*”, sin embargo una revisión rápida del listado actual de contribuyentes de este impuesto, indica que los profesionales que proporcionan servicios son muy pocos en este listado. En efecto, la gran mayoría en la lista son de las ramas de industria y comercio. Se debe intentar conseguir los listados de profesionales (con nombres, direcciones, etc) con miras a agregarlos a la lista

como nuevos contribuyentes. Las listas de profesionales se pueden obtener de los colegios profesionales (ej de abogados, ingenieros, medicos, odontologos, economistas, arquitectos, peritos mercantiles, etc) Después, se debe lanzar una campaña para informar a los profesionales sobre sus responsabilidades legales con respecto a este impuesto (ej por medio de presentaciones en reuniones de sociedades profesionales), y despues de esto, agregar estos nuevos contribuyentes al sistema de facturación y cobranza

Realizar un programa de auto-corrección, en coordinación con la autorización anual de permisos de operación

La Municipalidad debe revisar las declaraciones anuales de los grandes contribuyentes para identificar aquellas que parezcan no reflejar el verdadero movimiento económico de su negocio. Muchas veces, una breve visita de inspección de campo puede confirmar la validez de las declaraciones anuales. Después, se debe buscar una "auto-corrección" de las declaraciones de las empresas en el momento en que ellas intenten renovar u obtener su permiso de operación. La AMDC de Tegucigalpa ha logrado aumentos sustanciales en sus ingresos por medio de tal programa

Monitorear las empresas ubicadas en las Zonas Libres Turísticas (ZOLT)

Para que se empiece a cobrar impuestos municipales después de un período de unos diez años. El Reglamento de la "Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP) y Zonas Libres Turísticas (ZOLT)" (Acuerdo No 188-96) otorga una exención de impuestos municipales a las empresas ubicadas en las ZOLT, pero solamente por un periodo de unos diez años (Art No 15). Después de este plazo, las municipalidades pueden cobrarles los impuestos correspondientes. Entonces, vale la pena establecer un pequeño registro con las fechas de establecimiento de esas empresas, para poder iniciar el cobro de los impuestos municipales lo más pronto posible.

Revisar cuidadosamente las supuestas exoneraciones de impuestos municipales

Si una empresa indica que tiene una exoneración de los impuestos municipales, hay que revisar el caso en detalle. Varias empresas grandes en Honduras tienen exoneración de impuestos, pero que es valida solamente en una o dos de sus sucursales, no en todos.

Establecer un convenio de colaboración con la Alcaldía Municipal del Distrito Central (A M D C) de Tegucigalpa, con el propósito de intercambiar información de auditoría sobre los grandes contribuyentes

Varios de los grandes contribuyentes de impuestos municipales tienen oficinas tanto en San Pedro Sula como en Tegucigalpa, un intercambio de información de auditorías ayudaría a los empleados de ambas Municipalidades a mejorar su recaudación. El Gerente Financiero de la AMDC ha manifestado informalmente su interés de establecer tal tipo de vinculación. Además del intercambio periódico de información, los auditores fiscales de las dos Municipalidades podrían lanzar operativos de auditoría coordinados, para fiscalizar simultaneamente las varios sucursales de una empresa dada.

2 1 2 Matrícula de Vehículos

Involucrar más a la Alcaldía Municipal en la administración de la Matrícula de Vehículos

Hace poco, el Departamento de Análisis Financiero y otras personas, identificaron la Matrícula de Vehículos como un área donde la Alcaldía tiene que poner más atención. Si bien es cierto que la Matrícula de Vehículos está administrada por la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), no es menos cierto que la Alcaldía puede jugar un papel más activo en el seguimiento de este trámite. Se proponen las siguientes acciones:

- Asignar la responsabilidad de seguimiento al Departamento de Ingresos
- Explorar con la DEI una mayor participación de la Alcaldía en el trámite de la matrícula, incluyendo las siguientes posibilidades:
 - ▶ Desarrollar una etiqueta adhesiva (esticker) que lleve el año de la Matrícula de Vehículos y el nombre de la Alcaldía de San Pedro Sula
 - ▶ Ofrecer en préstamo a un empleado municipal para que trabaje en las oficinas de la DEI durante el periodo de las inscripciones de matrículas (lo que ocurre a partir de septiembre de cada año), para que, de este modo, una parte del trámite sea de responsabilidad de la Alcaldía. Este empleado puede también mantener un libro que indique el número de Matrículas emitidas, y vigilar además la aplicación de la fórmula utilizada para calcular la cuota que corresponde a la MSPS
 - ▶ En Tegucigalpa, la AMDC tiene una participación en la administración de la Matrícula de Vehículos semejante a lo propuesto aquí

2 2 Plan Operativo La Computarización de la Cobranza y el Desarrollo de un Sistema de Cuentas a Cobrar por Antigüedad

La computarización del sistema de cobranzas de las cuentas morosas fue identificada como una acción prioritaria en el documento, "Acciones para Aumentar los Ingresos en el Corto Plazo Municipalidad de San Pedro Sula" (borrador del 28 de julio de 1998). El siguiente informe tiene como propósito orientar la implementación de esta propuesta.

El siguiente plan refleja las conclusiones de una reunión de trabajo del 14 de agosto de 1998, donde participaron Diana de Morales, Dagoberto Sorto, Denis Lagos y el suscrito. Se propone que las mismas personas, más la Sra. Ada Muñoz del Departamento de Cobranzas, formen un grupo de trabajo para diseñar la automatización de la cobranza, tomando como base el presente Plan Operativo.

2 2 1 Objetivos

Los objetivos del presente Plan Operativo son los siguientes:

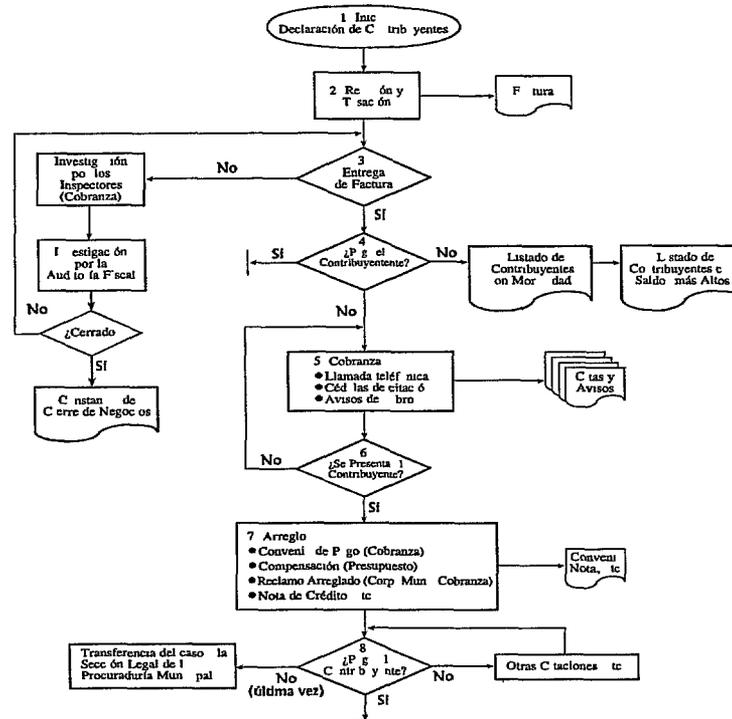
- Aumentar los ingresos municipales, principalmente por medio de la automatización de la emisión de los avisos de cobro de impuestos sobre la industria, el comercio, los servicios, y sobre bienes inmuebles
- Mejorar la administración del sistema de cobranza, así como la calidad de los estados financieros, por medio de la instalación de un sistema de cuentas a cobrar por antigüedad

Con respecto al segundo objetivo, cabe destacar que la instalación de un sistema de cuentas a cobrar mejorara no solamente la recaudación de ingresos, sino también la exactitud de las cuentas financieras de la Municipalidad, dado que actualmente esta carpeta de cuentas incluye un numero indeterminado de cuentas que no son cobrables⁷

2.2.2 Breve Diagnóstico del Sistema Actual

La recaudación del impuesto sobre industria, comercio y servicios, y sobre bienes inmuebles, pasa por dos etapas (1) la facturación y (2) la cobranza. Los pasos que se encuentran dentro de estas dos etapas se presentan en la Gráfica 1. Se puede observar que, mientras que la facturación esta automatizada, la elaboración de las cédulas de citación y de los avisos de cobro en la fase de cobranza no lo están. Actualmente, cada mes, los empleados del Departamento de Cobranzas tienen que elaborar a mano estos documentos, utilizando un formulario, lo que ocupa mucho tiempo que podría ser utilizado para mayor beneficio en otras áreas.

Gráfica 1
Procedimiento de Facturación y Cobranza a Contribuyentes
(Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, Impuesto sobre Bienes Inmuebles)



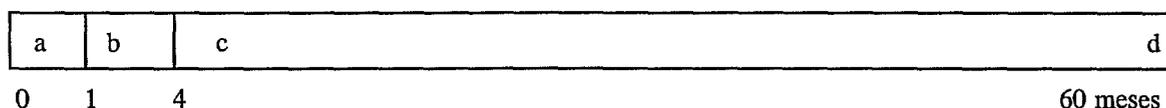
⁷ Para mejorar la exactitud de las cuentas a cobrar, la instalación de un sistema de cuentas a cobrar por antigüedad representa solamente una de las acciones necesarias. Otra acción necesaria es la identificación de las cuentas incobrables. Tal tarea, que cabe bajo la responsabilidad de la Auditoría Municipal, se encuentra en el programa de trabajo de esta instancia, pero en parte por falta de recursos humanos esta tarea no ha recibido la prioridad que la merece.

Se puede decir también que, actualmente, las cuentas por cobrar pasan por tres etapas (1) cuentas sin morosidad, (2) cuentas con morosidad del periodo del año corriente, y (3) cuentas con morosidad de rezago (o sea, de años pasados) Se puede observar que actualmente, de las cuentas por cobrar, casi nunca se determina las que no son cobrables (con la posible excepción en caso de la cesación o cierre de un negocio) Por otra parte, tampoco se eliminan las cuentas viejas de los libros de la Alcaldía después de cinco años de morosidad, una acción sancionada por la Ley de Municipalidades (Art 106) y su Reglamento (Art 211)

2 2 3 Propuesta General para el Nuevo Sistema

Se propone instalar un sistema de facturación y de cuentas a cobrar por antigüedad que comprende las siguientes etapas principales

Proceso de Facturación/Cobranza



- # Etapas y Meses de Demora de las Cuentas
- a Facturación y pago de facturas (meses 0-1)
 - b Cobranza automatizada (avisos de cobro, meses 1-3)
 - c Cobranza con atención especial (meses 4-59)
 - d Determinación final si la cuenta es cobrable o no (mes 60)

Durante la primera etapa de morosidad (meses 1-3), se busca establecer un sistema en el que el personal de la Jefatura de Cobranzas no tenga que intervenir personalmente Si no se logra el pago por medio de los avisos de cobranza, a partir del cuarto mes, la Jefa de Cobranzas debe intervenir personalmente en supervisar la búsqueda de una resolución Después de 60 meses, se deberá adoptar una determinación final respecto a que si la cuenta es cobrable o no (véase la Ley de Municipales, Art 106)

2 2 4 Recomendaciones Específicas para Instalar el Nuevo Sistema

Los Avisos de Cobro

- Se propone reducir el número de avisos de cobro de cuatro (dos cédulas de citación y dos avisos de cobro) a tres avisos de cobro
- También se deben estandarizar los formularios y llamarlos "Avisos de Cobro Nos 1, 2 y 3" (A objeto de cuidar el tiempo de la Jefatura de Cobranza para aquellos casos especiales que requieran asistencia personal, se deberá instruir a los contribuyentes que no tienen casos especiales, que utilicen las ventanillas para hacer sus pagos, sin reunirse con la Jefa Entonces, para lograr esto, convendría más llamar la carta un "aviso" que una "cédula de citación") Se propone el siguiente diseño para el nuevo formulario

- Agregar una nueva columna, “Meses de Morosidad” El numero que aparece en esta columna debe de reflejar la diferencia (en meses) entre la “fecha del ultimo pago” y la fecha actual (en la que se esta utilizando el programa)
- Cambiar el título de la columna que se llama “Saldo de Rezago” Ella se debe llamar “Saldo de Rezago de 1997 y Antes”
- Agregar cinco nuevas columnas
 - ▶ “Saldo de Rezago de un Año atras [año]”,
 - ▶ “Saldo de Rezago de Dos Años atrás [año]”,
 - ▶ “Saldo de Rezago de Tres Años atrás [año]”,
 - ▶ “Saldo de Rezago de Cuatro Años atras [año]”, y
 - ▶ “Saldo de Rezago de Cinco Años atras [año]”⁸

En cada nuevo año, se transferira automáticamente el saldo de rezago un año atras al saldo de rezago de dos años atrás, etc Despues de cinco años de rezago, el saldo se eliminara (Pero cada año se guardara en archivo una copia del “Listado de Contribuyentes con Morosidad”)

- Agregar unas tres nuevas columnas, bajo el nombre “Negocio cerrado” En estas columnas, se podrá la fecha (mes, día, año) de un aviso de la Auditoría Fiscal sobre el cierre de un negocio El spreadsheet terminará de calcular el “saldo presente” y realizará la facturación a partir de esta fecha (pero el saldo acumulado hasta esta fecha quedará en el spreadsheet)

La Confección de los Avisos de Cobro

La elaboración de estos avisos sera vinculada al número que aparece en la columna, “Meses de Morosidad”, así

Meses de Morosidad	Acción de Cobranza
00	—
01	Elaboración del primer aviso
02	Elaboración del segundo aviso
03	Elaboración del tercer aviso

Administración de las Cuentas con Morosidad de Cuatro Meses o Más

Cada mes, se imprimirá un documento que contenga los contribuyentes con saldos mas altos, con cuatro meses o más de morosidad También se entregara al Depto de Cobranza una copia de este documento en disquete para su usos interno El Departamento podrá utilizar esta versión electrónica del listado para darle seguimiento a sus intentos de cobrar los saldos pendientes, y para anotar sus acciones de cobranza (ej impugnacion, procuradora, etc) El Depto no necesitara devolver tales notas internas sobre sus intentos de cobrar al Centro de Informática

⁸ Lo ideal seria dividir el saldo de rezago de 1997 y detras entre estos varios años Si esta no fuera factible, se podria establecer el sistema de cuentas a cobrar por antigüedad paulatinamente, durante un periodo de unos cinco años

2 3 Plan Operativo Transferencia de la Responsabilidad de Cobranza para la Contribución por Mejoras al Departamento de Ingresos

La MSPS está llegando a la conclusión de que es preferible transferir al Departamento de Ingresos la cobranza de las cuentas con morosidad de las contribuciones por mejoras, la presente consultoría respalda esta conclusión (Esta recomendación apareció también en el informe de la presente consultoría del 28 de julio de 1998)

Los detalles de esta transferencia de responsabilidades se analizaron en una reunión de trabajo que se celebró el 14 de agosto de 1998 Participaron en esta reunión Diana de Morales, Dagoberto Sorto, Denis Lagos y el suscrito Se proponen que las mismas personas formen un grupo de trabajo para coordinar esta transferencia de responsabilidad, tomando en cuenta las siguientes observaciones y recomendaciones

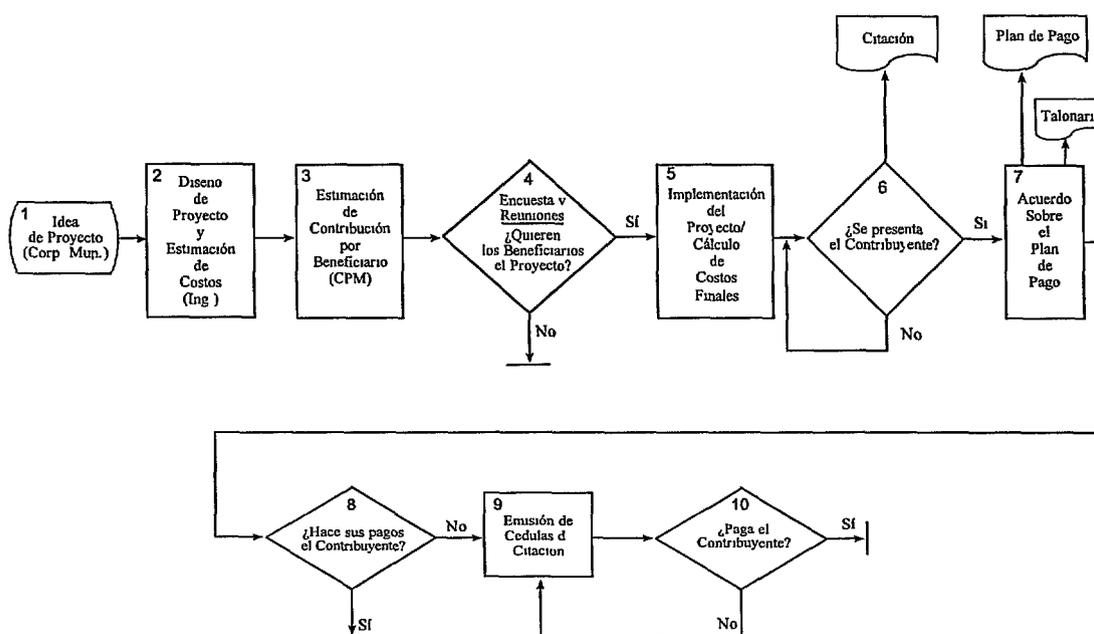
2 3 1 Objetivo

Mejorar la recaudación de pagos de las contribuciones por mejoras, mediante la transferencia y consolidación de la responsabilidad de la cobranza de cuentas con morosidad, al Departamento de Ingresos de la MSPS

2 3 2 Diagnóstico del Sistema Actual

El sistema actual de pagos y cobranza de las contribuciones por mejoras se presentan en la Gráfica 2

Gráfica 2
Contribución por Mejoras Sistema de Cobranza Actual



Actualmente, el Departamento de Contribucion por Mejoras, administra todo este proceso, tanto el desarrollo de los planes de pago (hasta el paso 7) como la cobranza de las cuentas con morosidad (pasos 8-10) Segun un cálculo, en 1997 bajo el presente sistema, la recuperacion de este ingreso solamente llegó al 32% El Director de este Departamento ha lamentado no tener mucho poder coercitivo para exigir a los contribuyentes que paguen sus contribuciones

2.3 3 Propuesta General para el Nuevo Sistema

Se propone que se transfiera la responsabilidad de la cobranza de las cuentas con morosidad de contribución por mejoras (los pasos Nos 8-10 en la Gráfica 2) al Departamento de Cobranzas El Departamento de Cobranzas deberá administrar esta cobranza de la misma manera que administra la cobranza de otras fuentes de ingresos (véase el Acápite 2 2)

2 3 4 Recomendaciones Específicas para Instalar el Nuevo Sistema

- Se recomienda que la MSPS (1) primero automatice su sistema de cobranza para los impuestos sobre industria, comercio y servicios, y sobre bienes inmuebles (véase el Acapite 2 2), y (2) que después transfiera la responsabilidad de la cobranza de las contribuciones por mejoras, aprovechando lo aprendido de la experiencia inicial
- Responsabilizar a una persona del Departamento de Cobranzas a que se haga cargo de la cobranza de la contribución por mejoras
- La persona responsable deberá empezar a recibir copias de todos los informes mensuales relevantes que produzca el Centro de Informática Ej Listado Alfabético de Control de Letras de Contribución por Mejoras (CpM), Listado Detallado de Letras Negociadas de CpM, etc El Depto de CpM también deberá continuar seguir recibiendo estos informes
- El Departamento de Contribución por Mejoras también deberá entregar al Departamento de Cobranzas otros archivos relevantes, ej información sobre los planes de pagos de cada contribuyente
- Durante el periodo de transición, los funcionarios del Depto de Cobranzas deberán reunirse periódicamente con los del Depto de CpM, para lograr una mejor coordinacion
- Vease el Acápite 2 2 del presente Informe para otros detalles sobre cómo administrar la cobranza de Contribucion por Mejoras

2 4 Análisis del Impacto Recaudatorio de las Oficinas Zonales

2 4 1 Introducción

Con financiamiento inicial del Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD), la Municipalidad de San Pedro Sula (MSPS) ha experimentado en los últimos años con el establecimiento de una Oficina Zonal (en el Sector Chamelecón), y actualmente está evaluando la posibilidad de abrir nuevas oficinas zonales en otras sectores de la Ciudad (ej en los Sectores Rivera Hernández y Cofradía) El presente informe ofrece algunos insumos para apoyar esta decisión, desde la perspectiva del impacto que las oficinas zonales han tenido en la recaudación de los tributos municipales

Es importante destacar que pueden existir varios motivos para crear una oficina zonal, de los cuales el aumento de los ingresos municipales no necesariamente debe ser el más importante. De hecho, en el listado de los objetivos iniciales del Programa de Atención al Ciudadano (Proyecto Hon 91-023 del Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo [PNUD]), el aumento de la recaudación de los tributos municipales, no aparece explícitamente como el objetivo de crear las oficinas zonales. Los objetivos originales de este Programa enfatizaron la asistencia al público, y eran los siguientes:

- acercar la Municipalidad a la comunidad, haciendo sentir su presencia física en las zonas,
- mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en su actividad cotidiana,
- movilizar algunas funciones municipales hacia la comunidad,
- propiciar una infraestructura física y operativa para la institucionalización de las relaciones Municipalidad - comunidad,
- facilitar el seguimiento de los Cabildos Zonales,
- generar espacios y canales claros para la capacitación, las comunicaciones, etc ,
- propiciar un espacio de actuación local a las entidades nacionales, e
- iniciar un proceso de control de trámites, y de asignación de responsabilidades a los funcionarios municipales

Estos objetivos, planteados originalmente a los inicios de los años 90, han evolucionado durante los últimos cinco años. En su "Diagnóstico sobre la Oficina Zonal de Chamelecón" (1997-8), la Municipalidad hace hincapié en el papel de esta Oficina Zonal en:

- mejorar la atención al público,
- agilizar los trámites Municipales,
- facilitar el acceso de pagos al ciudadano,
- promover una cultura de pago, y
- minimizar costos

En estos últimos objetivos, se detecta mucho más énfasis en lo que se refiere a los aspectos recaudatorios de las Oficinas Zonales. Sin embargo, es necesario recordar que una posible mejor recaudación tributaria no sería el único motivo para establecer nuevas oficinas zonales. Por lo tanto, una conclusión sobre el impacto de la Oficina Zonal de Chamelecón en la recaudación tributaria, solamente debe ser un factor dentro de una serie de factores considerados en la determinación sobre si vale la pena extender la red de oficinas zonales a otras partes de San Pedro Sula.

Tomando en cuenta esta observación, a continuación se presenta una comparación de la recaudación tributaria en Chamelecón versus el Municipio en su totalidad en 1997, una comparación de las tendencias en la recaudación durante los últimos años, y algunas conclusiones y recomendaciones con respecto a la posible extensión de la red de oficinas zonales en San Pedro Sula.

2 4 2 Comparación de la Recaudación Tributaria en 1997

El Cuadro 2 1 ofrece una comparación entre los ingresos corrientes de la Oficina Zonal de Chamelecon y del Municipio en su totalidad

Cuadro 2 1
Comparación de los Ingresos Corrientes entre la Oficina Zonal de Chamelecon
y el Municipio en su Totalidad (1997)

Concepto	(a) Oficina Zonal de Chamelecon*	(b) MSPS	\$ (a/b) * 100
Poblacion (1992)	45 715 hab	407,000 hab	11 2%
Industria, Com y Servicios y Servicios Publicos No Domicil	L 193,021	L 24,718,680 L 81,323,308	0 24%
Bienes Inmuebles	L 19 554	L 30 799,186	0 06%
Servicios Publicos (dom)	L 132 151	L 10,602,461	1 25%
Vecinal (Personal)	L 10,683	L 5,256,261	0 20%
Varios	L 5,448	L 63,974,148	0 01%
Total de Ingresos	L 360,857	L 191,955,354	0 19%

*Esta cifras aparentemente se refieren solamente a los ingresos recibidos en la Oficina Zonal de Chamelecon, no a los ingresos totales de las colonias que corresponden a la zona "Chamelecon"

Fuente MSPS, Unidad de Analisis Financiero, 1998, y PADCO, Inc

El Cuadro muestra que, del universo de los tipos de tributos que recauda la MSPS, la recaudación en la Oficina Zonal de Chamelecon está enfocada a un número reducido de impuestos y tasas. Los pagos relacionados con el impuesto sobre industria, comercio y servicios, y los servicios públicos (domiciliarios y no domiciliarios) representan el 90% de la recaudación asociada con la Oficina Zonal, mientras que estos tributos representan menos de la mitad (48%) de los ingresos corrientes recaudados por la Municipalidad en 1997.

El Cuadro 2 1 muestra también que la recaudación tributaria de la Oficina Zonal no es proporcional a su población de atención. Si bien es cierto que la Oficina Zonal pretende ofrecer sus servicios a un 11 2% de la población municipal, la Oficina recaudó, sin embargo, solamente el 0 2% de los ingresos corrientes municipales en 1997. Las posibles explicaciones para esta circunstancia se explorarán más adelante.

2 4 3 Evolución de la Recaudación Tributaria durante los Últimos Años

Una comparación de la evolución de la recaudación tributaria durante los últimos años nos ofrece un punto de referencia importante sobre el impacto recaudatorio de la Oficina Zonal. Bajo el supuesto que la Oficina Zonal de Chamelecon (establecida en 1994) hubiera tenido un impacto

positivo en la recaudación, esperaríamos ver este impacto en la evolución de los ingresos tributarios durante los últimos años

El Cuadro 2.2 muestra que durante los últimos años, el porcentaje de los tributos municipales que provienen de esta zona, que están administrados por la Oficina Zonal ha crecido en forma sostenida. Esto significa que a los pobladores de esa zona les es más conveniente pagar sus impuestos y tasas en la Oficina Zonal que en el Palacio Municipal.

Cuadro 2.2
Ingresos Corrientes de la Zona Chamelecón (1995-1997)

Ingresos Corrientes	1995	1996	1997
De la Oficina Zonal Chamelecón	L 95,311	L 186,175	L 398,268
De unas 28 Colonias que Corresponden a la zona Chamelecón*	L 548,315	L 620,274	L 553,661
Ingresos de la Oficina zonal como un Porcentaje de los Ingresos de las 28 Colonias	17.4%	30.0%	71.9%

*Nota: Estas 28 son colonias que la Administradora de la Oficina Zonal ha indicado que corresponden a su área de atención, donde la MSPS también tiene información sobre su recuperación tributaria. Esta cantidad de colonias representa unos 66.7% de las 42 colonias que corresponden a la Zona. Los ingresos son los recibidos de los contribuyentes de la zona tanto en el Palacio Municipal como en la Oficina Zonal hasta 1998.

Fuente: MSPS, Centro de Informática, 1998, y PADCO, Inc.

A pesar de la conveniencia de pagar sus cuentas en la Oficina Zonal, el Cuadro 2.2 muestra también que el total de los ingresos recibidos de la Zona Chamelecón — lo ingresado tanto en el Palacio Municipal como en la Oficina Zonal — no ha aumentado en términos reales en los últimos años. De 1995 a 1997, los ingresos recibidos de una muestra amplia de unas 28 colonias de la Zona Chamelecón, solamente aumentó (en términos nominales) en aproximadamente L 5346 — un aumento de menos de 0.5% por año. En términos reales y relativos, este cambio representa una baja en los ingresos, como se muestra en el Cuadro 2.3.

Cuadro 2.3
Ingresos Corrientes Zona Chamelecón vs San Pedro Sula (1995-1997)

Ingresos Corrientes	1995	1996	1997
De unas 28 Colonias que Corresponden a la zona Chamelecón	L 548,315	L 620,274	L 553,661
San Pedro Sula	L 113,715,159	L 139,241,876	L 214,614,961
Ingresos de las 28 Colonias como un % de los de San Pedro Sula	0.5%	0.4%	0.3%

Fuente: MSPS, Centro de Informática, Unidad de Análisis Financiero, 1998, y PADCO, Inc.

Los pequeños beneficios nominales en la recaudación tributaria incentivados por la Oficina Zonal, son considerablemente menores que el costo de operación de la Oficina. En 1997, los gastos registrados en la Oficina Zonal llegaron a unas L. 218,000, lo que no incluyó gastos de mantenimiento del edificio.

2.4.4 Conclusiones y Recomendaciones

Las cifras presentadas anteriormente muestran que la Oficina Zonal **no** ha logrado incentivar un aumento en el total de los ingresos recibidos de los contribuyentes de la Zona. Los aumentos en la recaudación, contenidos en los informes anuales emitidos por la Oficina Zonal, representan un “efecto de sustitución” — los contribuyentes aprovechan la conveniencia de la Oficina para agilizar sus trámites. Sin embargo, esto no da como resultado un aumento global en la recaudación por concepto de esas contribuciones, lo que, por ejemplo, tal vez se podría lograr, por un mejoramiento en la calidad de la atención al público.

Cualquier decisión tomada a favor de la extensión de la red de Oficinas Zonales, debe depender entonces de una lógica a favor de la mejor atención ofrecida al público, y no en su impacto recaudatorio. Tal investigación queda fuera del enfoque de la presente Consultoría⁹.

Para orientar la toma de una decisión sobre la posible extensión de la red de oficinas zonales, se propone que la Municipalidad defina primeramente sus metas, y después que haga una pequeña comparación entre los costos y los beneficios de las alternativas disponibles para satisfacer esas metas. Por ejemplo, si la meta es permitir a los pobladores que paguen sus cuentas de una manera desconcentrada, la apertura de una ventanilla para este efecto en las sucursales de los bancos, posiblemente ofrecería una solución menos costosa que el establecimiento de una red de oficinas zonales. Por otro lado, si la meta es lograr un mayor acercamiento a los pobladores, las alternativas de análisis podrían incluir la celebración periódica de cabildos abiertos zonales, una solución que no exigiría el establecimiento de nuevas oficinas zonales, lo que representa una alternativa mucho más costosa.

⁹ El Consultor solamente puede ofrecer sus opiniones tentativas sobre el éxito general de la Oficina Zonal Chamelecon. Durante su visita a la Oficina Zonal Chamelecon del 4 de agosto de 1998, el suscrito no observó mucha actividad de atención a la pública. La comunidad, por ejemplo, nunca ha aprovechado del establecimiento de una pequeña oficina equipada para su uso, con fotocopidora, etc.

Se parece que, hasta el momento, la Municipalidad no ha podido desconcentrar a la Oficina Zonal todas las funciones y servicios que se esperaban al inicio del experimento. (Es posible que las metas originales con respecto a la desconcentración de responsabilidades eran demasiadas ambiciosas, hay que investigar este tema en más detalle.) Estas circunstancias, y una posible falta de publicidad a los beneficiarios potenciales, son los factores que han limitado la atención a la pública que se observa actualmente en la Oficina Zonal de Chamelecon.