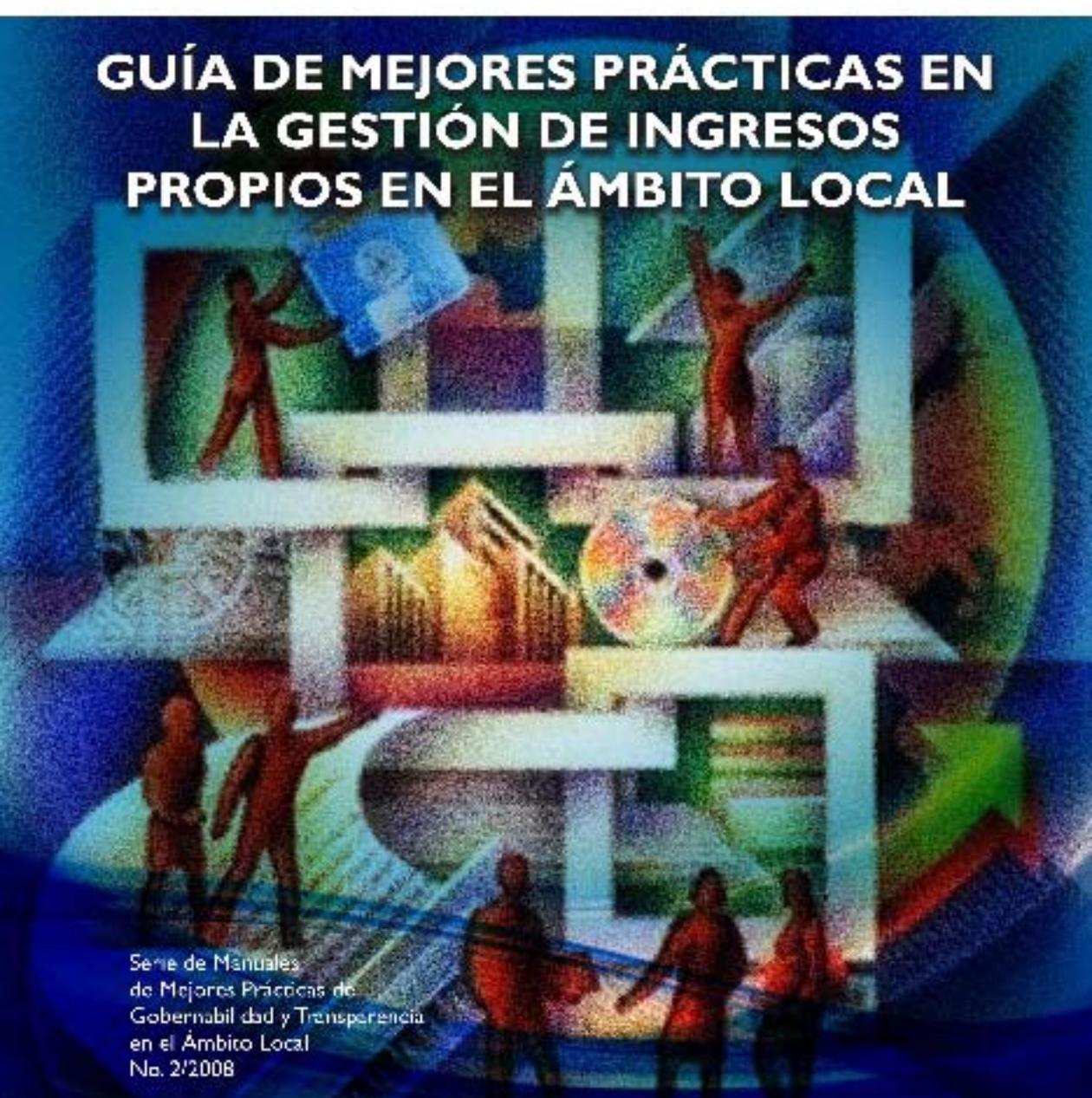


GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE INGRESOS PROPIOS EN EL ÁMBITO LOCAL



Serie de Manuales
de Mejores Prácticas de
Gobernabilidad y Transparencia
en el Ámbito Local
No. 2/2008

PROGRAMA DE GOBERNABILIDAD
Y TRANSPARENCIA

Autor: Francis Conway

Con la colaboración de:

Raúl Ugarte, Alcalde de Pimienta, Cortés

Deyanira Laguna, Diana Barahona, Jorge Sagastume, Juan Carlos Morazán, Lury García, Martha Matamoros, Orfilia Pérez, Xiomara Hernández y Yadira Recinos del Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID.

GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE PROGRAMAS EN EL ÁMBITO LOCAL

ACLARACION

Los puntos de vista expresados por el autor en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.

RESUMEN

Esta es una de varias guías elaboradas por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. Esta guía es sobre la gestión de los ingresos municipales propios mediante un esfuerzo conjunto de las autoridades locales y la sociedad civil.

El Programa de USAID tiene como objetivo promover una gestión efectiva, transparente y equitativa de los ingresos propios municipales en la que cada parte cumple sus obligaciones, que incluyen:

- Por parte de la municipalidad: emplear normas y procedimientos escritos, adoptados formalmente, aplicados de manera consistente y equitativa a todos los contribuyentes, que le garantizan a cada contribuyente el derecho de obtener y conocer su contenido y de pedir reconsideración de aquellas decisiones y trámites que a su juicio no cumplen con las normas y los procedimientos establecidos.
- Por parte del contribuyente: pagar en el plazo establecido la totalidad de las tasas e impuestos que debe conforme notificación por escrito de esa obligación.

La experiencia reciente del Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID demuestra que existen medidas prácticas, sencillas y efectivas para mejorar la gestión de los ingresos propios municipales, aún en aquellos municipios pequeños de recursos escasos. El cuadro siguiente presenta un ejemplo de los resultados obtenidos luego de un año en el municipio de Pimienta:

	Situación Anterior	Situación Actual
No. de contribuyentes IBI	4,231	4,679
Contribuyentes al día	1,328	1,558
Contribuyentes en mora	2,903	3,073
Ingresos por IBI	Lps. 419,496.20	Lps. 473,927.49
Ingresos por Recuperaciones	Lps. 6.80	Lps. 208,177.29
Ingresos por Recargos	Lps. 887.15	Lps. 10,433.42
Ingresos por Intereses	Lps. 0.00	Lps. 46,404.27

El ingreso recibido por concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) observó un incremento absoluto de Lps. 54,431.29, y en términos porcentuales es un 13%. Sin embargo se debe tomar en cuenta que anteriormente en este renglón también se registraba lo obtenido por concepto de recuperaciones, por lo que el incremento puede ser mayor, ya que si al valor de lo recaudado por impuesto se le suman los Lps. 208,177.29, la suma total sería de Lps. 682,104.78, que en términos absolutos son Lps. 262,608.58, un 63% de incremento entre los valores relacionados.

CONTENIDO

MEJORES PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS MUNICIPALES

I	Presentación	9
	I.1 Las Guías de Mejores Prácticas de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local.	9
	I.1.1 ¿Qué es el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local?	9
	I.1.2 ¿Qué es una Mejor Práctica?	10
	I.2 Esta Guía es sobre las Mejores Prácticas en la Gestión de Ingresos Propios Municipales	11
	I.2.1 ¿Qué es la Gestión de Ingresos Propios Municipales	11
	I.2.2 Los Estudios de Caso de la Gestión de Ingresos Propios	11
II	Mejores Prácticas en la Gestión de Ingresos Propios.....	13
	II.1 Los Ingresos Propios Municipales – El Problema y Sus Causas	13
	II.2 Evaluación Participativa de los Ingresos Propios	15
	II.3 Reformas a la Gestión de los Ingresos Propios	18

II.4	Evaluación Participativa de los Resultados	19
III	Evaluación de los Estudios de Caso – Lecciones Aprendidas	23
III.1	Existe Capacidad en los Municipios y en las Comunidades Locales para Enfrentar y Resolver sus Propios Problemas.	23
III.2	Existen Recursos Suficientes en los Presupuestos Municipales para Mejorar la Recaudación de los Ingresos Propios	23
III.3	El Diálogo Entre la Sociedad Civil y la Municipalidad Es Más Efectivo al Contar con Información Objetiva y Una Propuesta Positiva.	24
III.4	No Siempre Será Factible Completar el Proceso Completo de la Gestión Estratégica de Programas en un Primer Intento.	24
ANEXOS	27
A	Estudio de Caso – Pimienta	29
B	Presentación	37

I Presentación

I.1 Las Guías de Mejores Prácticas de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local

Este es una de varias guías elaboradas por el Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID. En conjunto, las guías proveen ejemplos de mejores prácticas de gobernabilidad y transparencia en el ámbito local o municipal. Los ejemplos seleccionados surgen de la aplicación en 29 municipios en Honduras de una serie de metodologías y herramientas para el fortalecimiento de prácticas de gestión, transparencia y gobernabilidad democrática en las municipalidades del Programa. El enfoque incorpora varias estrategias, como las políticas locales de transparencia; la transición ordenada entre autoridades locales; la gestión estratégica de programas municipales; y la aplicación de normas mínimas de contratación. Dichas estrategias comparten los mismos valores y tienen una misma base conceptual, de manera que al aplicarlas se refuerzan entre sí. En su conjunto, procuran promover un nuevo modelo de gobernabilidad y transparencia.

I.1.1 ¿Qué es el Modelo de Gobernabilidad y Transparencia en el Ámbito Local?

Un modelo de gobernabilidad y transparencia es un conjunto de prácticas que tienen como objetivo:

- Que las municipalidades respondan de forma eficiente, efectiva y transparente a las necesidades y prioridades de la comunidad local mediante un diálogo abierto, participativo y permanente con esa comunidad a través de la sociedad civil.

Los valores de transparencia, sensibilidad a las prioridades locales y la implementación de políticas y medidas tendientes a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas se repiten en todo el modelo y sirven para imprimirle una

base conceptual común. De igual forma, el diseño de todas las estrategias pone igual énfasis en la importancia de lograr resultados específicos y concretos que los participantes valoren y consideren importantes. Se pretende con esto demostrar que los procesos de diálogo, concertación y participación no son simplemente buenas intenciones sino que son parte intrínseca y necesaria del mejoramiento de la comunidad y de las condiciones de vida de los participantes.

Al promover este modelo de gobernabilidad y transparencia se aspira a fortalecer los lazos de confianza, respeto y compromiso mutuos entre las autoridades locales y la ciudadanía. Esto a su vez deberá crear un terreno fértil en el que podrán prosperar las políticas públicas y las medidas tendientes a mejorar los niveles de percepción de la transparencia y a reducir la corrupción en el ámbito local. Finalmente, el éxito eventual del modelo servirá como plataforma para que la sociedad civil participe activamente en los procesos políticos del país y para poner en evidencia una gestión municipal transparente, sensible a las prioridades locales, y sujeta a la rendición de cuentas.

1.1.2 ¿Qué es una mejor práctica?

Una mejor práctica es una experiencia real en la aplicación del modelo de gobernabilidad y transparencia que reúne las características siguientes:

- Demuestra el éxito en la aplicación de los conceptos y los métodos propuestos en el modelo en uno o más municipios en Honduras. El Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID ha investigado y verificado independientemente los resultados obtenidos.
- Es factible reproducir la experiencia en otros municipios con los recursos que comúnmente cuentan los municipios y las comunidades locales en Honduras. Es decir, no se requieren circunstancias extraordinarias para repetir la experiencia en otros municipios.
- Si son aplicadas utilizando los enfoques y metodologías descritas aquí, ofrecen una probabilidad razonable de éxito en el logro de los resultados deseados.

I.2 Esta Guía Es Sobre las Mejores Prácticas en la Gestión de los Ingresos Propios Municipales

I.2.1 ¿Qué es la Gestión de los Ingresos Propios Municipales?

La gestión de los ingresos propios abarca todas las actividades que desarrollan las municipalidades relacionadas con las tasas e impuestos autorizados por ley.

El Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID tiene como objetivo promover una gestión efectiva, transparente y equitativa de los ingresos propios municipales en la que cada parte cumple sus obligaciones, que incluyen:

- Por parte de la municipalidad: Emplear normas y procedimientos escritos, adoptados formalmente, aplicados de manera consistente y equitativa a todos los contribuyentes, que le garantizan a cada contribuyente el derecho de obtener y conocer su contenido y de pedir reconsideración de aquellas decisiones y trámites que a su juicio no cumplen con las normas y los procedimientos establecidos.
- Por parte del contribuyente: Pagar en el plazo establecido la totalidad de las tasas e impuestos que debe conforme notificación por escrito de esa obligación.

I.2.2. Los Estudios de Caso de la Gestión de los Ingresos Propios

Las experiencias captadas en los estudios de caso son recientes. Se iniciaron a finales del 2006 y se están concluyendo en los primeros meses del 2008. El desarrollo de todos los casos surge de una iniciativa del Programa de Gobernabilidad y Transparencia de la USAID en Honduras. Empieza con la convocatoria por parte de las autoridades a un grupo de trabajo conjunto de dirigentes de la sociedad civil local y técnicos de la municipalidad. Luego, todos los estudios de caso siguen los pasos siguientes:

- La evaluación participativa y diseño de reformas a la gestión de los ingresos propios

- Diseño y ejecución de esas reformas
- Evaluación participativa de los resultados obtenidos al aplicar las reformas

Las municipalidades de Concepción de María, La Masica, Meámbar, Naranjito, Pimienta, Sabanagrande, San Agustín, San Francisco de Yojoa, San Nicolás, Taulabé, Trinidad, Villa de San Francisco y Yamaranguila participaron en esta actividad del Programa.

II. Mejores Prácticas en la Gestión de los Ingresos Propios

II.1 Los Ingresos Propios Municipales – El Problema y Sus Causas

Al hablar de los ingresos propios municipales, es común escuchar el siguiente resumen del problema y sus causas.

El problema: “Los ingresos propios recaudados fueron menores de lo presupuestado.”

Las causas: “No hay capacidad económica para pagar los impuestos o las tasas por servicios.” “No hay cultura de pago.”

Las estadísticas y los datos financieros oficiales disponibles comprueban el hecho de la mínima recaudación de ingresos propios en la gran mayoría de las municipalidades de Honduras. La pobreza de gran parte de la población es igualmente un hecho irrefutable. Es una realidad universal que a nadie le gusta pagar impuestos.

Sin embargo esta manera de describir el problema y sus causas, por cierta que sea, no nos lleva fácil y claramente a definir soluciones prácticas tendientes a mejorar la gestión de ingresos provenientes de tasas e impuestos municipales.

Empecemos por los dos datos básicos – el monto presupuestado y la cantidad recaudada. ¿Qué representa el monto presupuestado – las tendencias históricas, una cifra estimada posiblemente sobre una base desconocida, el monto total a cobrar en el año en curso, esa cantidad más las recuperaciones anticipadas, una cifra inflada para justificar un mayor nivel de gastos? ¿Cuánto de lo recaudado representa sólo lo que debía el contribuyente en el año en curso y cuanto la recuperación de deudas acumuladas y de recargos? ¿Quiénes dejaron de pagar? ¿Se trata en realidad de los pobres? ¿Quiénes pagaron y cuánto representa el

monto pagado en relación al total real del impuesto a cobrar? ¿Cuál es el perfil de los que pagaron? ¿Son solo unos pocos contribuyentes que adeudan más del 80% de la deuda? ¿Existen diferencias en las recaudaciones entre el sector urbano y rural de la municipalidad o entre los distintos barrios, caseríos y aldeas?

¿Con tantas preguntas, de qué nos sirve decir que los ingresos propios recaudados fueron menores de lo presupuestado?

Para definir soluciones prácticas y efectivas necesitamos más información. La experiencia del programa demuestra que todas las municipalidades, aún las más pequeñas y pobres, cuentan con alguna información, a veces incompleta, no siempre actualizada o precisa, pero igualmente útil. Típicamente ésta consiste de un registro (manual o electrónico) de contribuyentes que permite determinar más o menos cuanto han pagado y cuanto deben, y, claro está, su lugar de residencia o negocio en el municipio. El cuadro siguiente resume los datos que obtuvo el programa en dos de los registros municipales tomando como ejemplo el impuesto sobre bienes inmuebles.

Municipalidad	Contribuyentes		
	Potenciales	Registrados	Al Día en sus Pagos
Naranjito		4,174	1,520
Trinidad	6,122	5,377	4,522

En el caso de Naranjito no sabemos cuántos contribuyentes potenciales no están inscritos y vemos que a penas una tercera parte de los contribuyentes inscritos están al día en sus pagos. En Trinidad, la situación es distinta. Hay un alto porcentaje de contribuyentes inscritos – 88% - y un alto porcentaje al día en sus pagos – 84%.

II.2 Evaluación Participativa de los Ingresos Propios

Es notable que lo primero que se tiende a sugerir como medida para mejorar la administración de los ingresos propios sea completar y mejorar el registro, o el catastro, en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles. Eventualmente cada municipalidad tiene que contar con un registro de contribuyentes completo y confiable. Pero, no siempre es necesario empezar con esta medida que puede requerir un gran esfuerzo y suele ser costosa, sobre todo si se propone crear un registro electrónico. Por ejemplo, en Naranjito hay 4,174 contribuyentes inscritos y tan sólo 1.520 están pagando. ¿Qué se logra con expandir el registro, digamos a 5,000, si la experiencia demuestra que hay que inscribir a tres contribuyentes para cobrarle a uno? En Trinidad el registro parece estar razonablemente completo ¿Porqué no mejor tomar medidas para aumentar la incidencia de pago y luego entonces mejorar el registro?

Si bien es cierto que no siempre es necesario empezar por completar y mejorar el registro de contribuyentes para mejorar la recaudación de tasas e impuestos, sí es indispensable contar con un procedimiento de cobro claro y sencillo. Por lo tanto, un componente clave del análisis de los ingresos propios es determinar qué está haciendo la municipalidad para cobrar las tasas e impuestos propios. Para ello es importante identificar el procedimiento de cobro real, no un procedimiento hipotético que existe en algún archivo y no se aplica en la práctica. La descripción debe abarcar cada paso del proceso, es decir:

- El cálculo del monto que debe cada contribuyente y la elaboración de la nota de pago – aunque sea para confirmar que no hay un método de cálculo claro o consistente y que no siempre, o nunca, se emiten notas de cobro.
- La forma, contenido y manera de distribuir las notas de cobro, si existen y se han estado distribuyendo – algunas municipalidades dependen de aquellos contribuyentes que se presentan voluntariamente a la municipalidad a ver qué deben.
- El seguimiento al envío de los recibos de pago a fin de garantizar que todo el que recibió su respectivo recibo acudió a realizar su pago.

- El proceso de apelación, si existe, para aquellos que creen deber menos o no deber nada.
- La manera de recibir los pagos, incluyendo la conveniencia del lugar, día y hora, y el uso de recibos, prenumerados o no.
- La contabilización de los pagos recibidos para determinar si se registran por separado los cobros corrientes, las recuperaciones y los recargos y si se actualiza el registro de contribuyentes.
- El control de los pagos recibidos en años anteriores. Dado que los bienes inmuebles tienen la propiedad de que no desaparecen ni son móviles, excepto por desastres naturales, los mismos contribuyentes que acudieron en años anteriores a realizar su pago, también deben realizarlo en los años siguientes.
- El intercambio o cruce de información entre los diferentes departamentos de la municipalidad. En algunos casos el área de catastro tiene un número de registros mayor al que contiene el área de control tributario.
- El proceso de monitoreo de las recaudaciones contra el presupuesto, si existe.

Procedimiento escritos claros y sencillos

- **Nota de cobro / Apelaciones**
 - Cálculos claros y correctos / Atención a apelaciones
 - Distribución a domicilio
- **Cobros**
 - Conveniente para el contribuyente
- **Cuentas morosas**
 - Incentivar al que cumple
 - Penalizar al que no cumple
- **Información periódica**
 - Transparente
 - Completa
 - Oportuna

La desconfianza es uno de los factores que más contribuye a una baja incidencia de pago de tasas e impuestos. Si el contribuyente percibe que la determinación del monto que debe es incorrecta o arbitraria; si la municipalidad no le provee por escrito evidencia de lo que debe y porqué; si no se le brinda una oportunidad de apelar el monto que se le quiere cobrar o si el proceso de apelación no le parece objetivo y justo; si se le quieren cobrar deudas de años anteriores cuando tiene evidencia de haber cumplido con el pago; si se utilizan recibos que no son prenumerados; cuando todo esto ocurre el contribuyente pierde fe en la municipalidad y en el procedimiento de cobro. Esto, sumado a la renuencia natural que todos sentimos

Presencia permanente de la Sociedad Civil

- **Conocer los hechos**
 - Situación presupuesto, ingreso, gasto
 - ¿Para que? ¿Por qué?
- **Proponer soluciones**
 - Perspectiva del contribuyente
- **Apoyar las reformas**
 - Motivar
 - Explicar
- **Vigilar / verificar resultados**
 - Mayor confianza

hacia el pago de tasas e impuestos, genera una desconfianza profunda que se convierte en un obstáculo insuperable para cualquier esfuerzo dirigido a mejorar la recaudación de tasas e impuestos.

Lo primero, por lo tanto, es empezar a crear un clima de confianza. La participación de la sociedad civil en el análisis del problema es un primer paso importante. La sociedad civil puede jugar un papel importante como contraparte al análisis tanto

de la información sobre las recaudaciones como de la descripción del proceso de cobro, pues entre otras cosas ellos también son contribuyentes. En este caso, ser una municipalidad pequeña de poca población es una ventaja. Pero, aún en las municipalidades de mayor población es útil e importante incorporar a la sociedad civil en el análisis del problema y en la definición de soluciones. La experiencia del programa ha demostrado consistentemente que la sociedad civil responde de manera positiva y constructiva cuando se les invita a participar, sobre todo en el contexto de un proceso objetivo basado en datos y hechos.

Ejemplos de la contribución de la sociedad civil

Poca confianza de la gente por la informalidad de la documentación - notas enviadas manuscritas y en pedazos de papel.

La atención al contribuyente es ineficiente porque la persona encargada no permanece en la oficina al tener asignadas otras actividades de campo.

El personal responsable en la municipalidad no sabe lo que están haciendo y confunden a los contribuyentes y estos parten a las comunidades a confundir más a la gente y por eso se arman los conflictos.

Todo se hace muy lento, en forma manual, la gente se desespera, se quejan porque se les tiene mucho tiempo y se aglomeraba más gente en la oficina.

Otro aspecto importante del análisis del procedimiento de cobro vigente son los incentivos. ¿A quienes favorecen y a quienes desfavorecen? ¿Por ejemplo, si a los que no pagan no les pasa nada, ni se hacen intentos de cobrarles, porqué pagar? ¿Igualmente, si a los que pagan tarde se les reduce lo que deben como incentivo a que paguen algo y es únicamente a los que pagan a tiempo que se les cobra todo lo que deben, porqué pagar a tiempo en vez de esperar? Igualmente, de qué valen los incentivos si los contribuyentes no los conocen. Comentó un funcionario municipal que participó en una de las comisiones conjuntas – “se le da más confianza, se les orienta que informen a sus vecinos del descuento del 10% antes de la fecha indicada, esto hace que acudan a pagar y se ven más satisfechos, antes desconocían sobre el descuento, ahora lo aprovechan.”

II.3 Reformas a la Gestión de los Ingresos Propios

Para aquellas municipalidades que no cuenten con un procedimiento de cobro o que quieran mejorar el que tienen, lo más sencillo y práctico es recurrir a ejemplos de los procedimientos de otras municipalidades. El procedimiento es el mismo en cualquier municipalidad. Las variaciones que podrían existir tienen que ver con la complejidad de algún paso o con el uso de computadoras para facilitar y acelerar el trabajo. Esas diferencias son de forma y no de fondo. Eso sí, mientras más pequeña la municipalidad más básico y sencillo debe ser el procedimiento.

Gestión consistente

- **Liderato interno**
 - Alcalde / Vice alcalde como gerente
- **Capacitación personal**
 - Conocer las reglas y los procedimientos
 - Aplicarlos correctamente, consistentemente
 - Personal adicional capacitado

Lo ideal es que la Corporación adopte el procedimiento de cobro por escrito. Esto le imprime un grado de formalidad que contribuye a crear un ambiente de confianza entre la población. Aún así, de nada sirve el procedimiento si el personal responsable no lo conoce o no lo aplica correctamente.

En esto juega un papel importantísimo el alcalde – no como dirigente político sino como el responsable de la gestión administrativa municipal. En las municipalidades se le suele asignar este papel al vice alcalde o a un profesional contratado. Eso es perfectamente válido. Lo importante es que exista un responsable de la gestión que le imprima energía y consistencia. El personal responsable de ejecutar los distintos pasos del procedimiento no podrá hacerlo si no cuenta con el apoyo de sus superiores. Por obvio que esto parezca es notable el número de casos en que falta ese apoyo.

El personal municipal no tiene porqué conocer el procedimiento y saber como aplicarlo correctamente si no se le ha capacitado previamente. Luego de la capacitación que ofreció el Programa de Gobernabilidad y Transparencia se le preguntó a la sociedad civil si habían observado algún cambio en la atención que brindan al cliente por parte de la municipalidad en el cobro de impuestos, a lo que comentó uno de los representantes:

¡Muchísimo! Han mejorado tanto que ahora son más amables, nos pasan adelante, le dicen que se siente y antes de cobrar explican que tipo de impuesto vamos a pagar, cual queda pendiente, cuánto y porqué del valor a pagar, y la gente ahora queda conforme con la explicación.

No basta con ofrecer una capacitación. Es importante poner a prueba los conocimientos adquiridos mediante un examen escrito. Todos los que participaron en la capacitación que ofreció el Programa de Gobernabilidad y Transparencia tuvieron que pasar una prueba para comprobar que sí habían aprendido correctamente las normas y los procedimientos. Esto sirvió en un caso para descubrir que en un municipio erróneamente se aplicaba una depreciación a los terrenos de entre 40 a 80% en perjuicio de las finanzas municipales (comentario de un funcionario municipal capacitado).

II.4 Evaluación Participativa de los Resultados

Es importante también verificar independientemente la implantación correcta del procedimiento – papel éste que puede jugar la sociedad civil. Esa verificación tiene que ir más allá del uso correcto de los procedimientos.

Eventualmente, el objetivo es que aumenten las recaudaciones de los ingresos propios. Para ello, es importante cerrar o completar el ciclo repitiendo el análisis inicial de los montos recaudados. La experiencia del Programa de Gobernabilidad y Transparencia es que la verificación de los resultados cobra mayor significado y tiene un mayor impacto si se establecen de antemano metas claras de lo que se espera lograr. El cuadro siguiente provee un ejemplo.

Indicador	Periodo de medición	Línea de Base (2006)	Valor Observado (2007)	Meta
Discutir y aprobar el Procedimiento de Administración del Impuesto sobre la Propiedad en reunión de la Corporación Municipal	Una sola medición (15-Abr-07)	-	Aprobado 16-Abr-07, Acta #9	1
% de contribuyentes urbanos al día con sus pagos	Anual	10%	17.2%	>= 10%
% de incremento de la recaudación del impuesto de bienes inmuebles urbano, con relación al año anterior.	Anual	-21.0%	60.5%	Incremento del 10%
Promedio de calificación obtenido por el personal asignado en una prueba sobre el contenido y puesta en práctica el Procedimiento de Administración del Impuesto sobre la Propiedad.	Una sola medición (12-mar-07)	-	93%	> 80%
Plan de implementación realizado en las fechas y de acuerdo a las actividades establecidas.	Dos mediciones el 15-Abr-07 y 30-Mayo-07	-	2	2
Evaluación de la consultoría por parte de los funcionarios municipales involucrados en la administración del impuesto sobre los bienes inmuebles	Una sola medición al 15-Abr-07	-	95.6%	> 90%

En esta etapa, el grupo de trabajo logra obtener nuevos conocimientos y comprender la importancia del uso de indicadores para medir la gestión de sus autoridades locales. Pueden aplicar estos conceptos en otras experiencias y lograr incidir en las decisiones de sus autoridades.

Un aspecto clave de la participación de la sociedad civil es la verificación de los resultados, según lo ha informado la municipalidad. Para ello los representantes de la sociedad civil obtienen una copia de los distintos informes que emite la municipalidad, como por ejemplo los de bienes inmuebles, control tributario diario, presupuesto y ejecución de cuentas; entrevistan a los responsables de generar los informes; y verifican la información. El hecho de que la sociedad civil establezca independientemente de la municipalidad lo ocurrido con los ingresos contribuye a generar un clima de transparencia y de confianza en la labor municipal.

III Evaluación de los Estudios de Caso – Lecciones Aprendidas

III.1 Existe Capacidad en los Municipios y en las Comunidades Locales para enfrentar y resolver sus propios problemas

Los estudios de caso presentados incluyen municipios de las categorías C y D. En cada municipio se organizó un grupo de trabajo conjunto entre la municipalidad y las organizaciones locales de la sociedad civil. El programa capacitó a los participantes en estos grupos de trabajo en los conceptos y métodos de la gestión por resultados aplicada a los ingresos locales. Se brindó asistencia a la mayoría de las reuniones de los grupos para asesorarlos en la aplicación de lo que habían aprendido en los cursos de capacitación.

Los estudios de caso demuestran que existe la capacidad en los municipios y en las comunidades locales para evaluar y proponer soluciones a sus propios problemas sin tener necesariamente que contar con apoyo de consultores externos.

III.2 Existen Medidas para Mejorar los Ingresos Locales Que Están Totalmente Bajo el Control de las Autoridades Locales

El grupo de trabajo en cada municipio presentó un conjunto de medidas para mejorar el ingreso prioritario seleccionado. Al grupo se le indicó que tenían que proponer soluciones cuyo costo estuviera al alcance de los recursos propios de la municipalidad de manera que el proceso sirviera de modelo de un diálogo a la vez realista y constructivo centrado en aquellas decisiones sobre el presupuesto local y la asignación de recursos que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros. Es notable que los participantes en los grupos de trabajo

El diálogo positivo y constructivo que se genera al considerar sólo aquellas decisiones que están bajo el control de las autoridades locales y no dependen de terceros es una de las lecciones aprendidas más importantes de los estudios de caso que presenta esta guía.

entendieran y aceptaran esta premisa de trabajo.

Es igualmente notable que los grupos de trabajo generaran propuestas para mejorar los ingresos locales que eran viables con los recursos propios de las municipalidades.

III.3 El Diálogo entre la Sociedad Civil y la Municipalidad Es Más Efectivo al Contar con Información Objetiva y Una Propuesta Positiva

Un tema común que surge al preguntarles a los participantes en los grupos de trabajo sobre la experiencia que vivieron es la dificultad que encontraron al inicio en el diálogo con las autoridades locales para entonces superarla al quedar claro el mensaje.

Es notable que los dirigentes locales, sean de la sociedad civil o políticos, reconocen y aceptan el beneficio de trabajar juntos para resolver los problemas locales. En las palabras de uno de los participantes en un grupo de trabajo: “Estábamos todos envueltos, todos convencidos, y juntos generamos algo para bien del municipio.” Es decir, la desconfianza y los resquemores que obstaculizan tantos intentos de diálogo y participación en el ámbito municipal no son insuperables.

III.4 No siempre será factible completar el proceso completo de la gestión estratégica de programas en un primer intento.

La evaluación y solución de los problemas locales mediante un proceso compartido entre las autoridades locales y la comunidad requiere un gran compromiso y un esfuerzo sostenido, sobre todo por parte de la sociedad civil. En un contexto en el que hay poca experiencia y poca aceptación de la solución compartida de problemas locales esto hace que sea difícil mantener el entusiasmo y la dedicación, sobre todo sin apoyo externo.

El obstáculo mayor es la falta de experiencias previas con un diálogo entre las autoridades y la comunidad local orientado a buscar soluciones concretas compartidas. Si bien es cierto que en la mayoría de los municipios existe la práctica de realizar cabildos abiertos y otros tipos de eventos destinados a informar a la ciudadanía, también es cierto que estos son eventos que ocurren esporádicamente y no son ejemplos de un proceso de diálogo sostenido o de decisiones compartidas. La gestión estratégica de programas es, pues, un proceso de cambio en la relación entre la comunidad y las autoridades locales. Como en todo proceso de cambio la inercia genera una resistencia que es necesario superar. Podría requerir más de un ciclo presupuestario con apoyo externo para reforzar los conceptos y métodos de la metodología nueva.

ANEXOS

ANEXO A

ESTUDIO DE CASO - PIMIENTA

INFORME DE RESULTADOS DE LA ASISTENCIA TECNICA

MUNICIPALIDAD DE PIMIENTA, CORTES

“FORTALECIMIENTO A LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS DE LA MUNICIPALIDAD”.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento corresponde al informe de las actividades realizadas, así como de los resultados obtenidos durante el desarrollo de la asistencia técnica efectuada a las unidades administrativas y financieras de la municipalidad de Pimienta, Cortés.

Se detallan en este informe las actividades realizadas en el marco de la asistencia, así como los resultados obtenidos a la fecha de presentación de este informe.

Antecedentes

Antes de la asistencia técnica algunos procedimientos propios del departamento de Administración Tributaria eran realizados en el departamento de Catastro, por ejemplo; elaboración y envío del aviso de cobro y el registro de contribuyentes.

Esto provocaba que existiera una morosidad bastante alta, ya que no había un control y seguimiento efectivo a los avisos emitidos, además que normalmente se enviaba uno por una sola vez.

En el aviso únicamente se cobraba el recargo y no así los intereses moratorios (artículo 109 de la Ley de Municipalidades), y además de que no se cobraban los intereses, se hacía un mal cálculo en el cobro de los recargos con lo que la municipalidad dejaba de percibir ingresos sustancialmente.

Otro aspecto a considerar es que no se hacía una correcta codificación en los conceptos de ingresos, tales como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, y las Tasas por Servicios Públicos, con respecto a la recuperación de la mora y la aplicación de los recargos.

Esto significaba que la municipalidad no tenía una información depurada en cuanto a sus ingresos, por ejemplo en un solo reglón presupuestario se ingresaba todo lo obtenido por el impuesto sobre bienes inmuebles y lo de la recuperación, lo cual

provocaba un problema al momento de presentar información respecto a la mora, ya que no cuadraban los datos entre lo ingresado por este concepto y los saldos finales.

El personal antes de la capacitación efectuaba sus funciones de manera empírica, con conocimientos adquiridos producto de la experiencia pero no por una capacitación sistematizada o impartida por una institución.

No se tenía información actualizada del número de contribuyentes con que cuenta el municipio, al igual que los predios.

La información de los contribuyentes y los usuarios de los servicios estaba dispersa entre varios departamentos, lo que provocaba que no hubiera un control más efectivo en el manejo de esta información y por ende el contribuyente/usuario que se acercaba a pagar a la municipalidad tenía que ir hasta tres departamentos para que le pudieran facturar.

Actividades realizadas durante las asistencias

Durante el desarrollo de las asistencias brindadas a la municipalidad fueron ejecutadas entre otras las siguientes actividades:

1. Diseño e implementación de los parámetros y lineamientos para el levantamiento catastral.
2. Capacitación al personal de catastro en técnicas para el levantamiento catastral.
3. Levantamiento catastral para la actualización de la base de datos.
4. Capacitación en el cálculo correcto sobre el impuesto de bienes inmuebles, en cuanto a los recargos y los intereses moratorios.
5. Aplicación de la normativa para la gestión del cobro de impuestos en mora, cálculos y envío de las notificaciones respectivas.

6. Traslado y concentración de la base de datos de los contribuyentes del impuesto sobre bienes inmuebles al departamento de Administración Tributaria.
7. Depuración de la base de datos de los usuarios de los servicios públicos, actualización de la clave catastral de los mismos.
8. Documentación de los procesos a través de la aplicación de un manual de procedimientos tributarios, dos cartillas diseñadas en hojas electrónicas para el cálculo del cobro de los recargos e intereses en el impuesto sobre bienes inmuebles, y para el cobro del volumen de ventas en el impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios.
9. Incorporación al personal del departamento en el proceso de elaboración del Plan de Arbitrios y el Plan Presupuestario para el año 2008.

Resultados

Como producto de las asistencias desarrolladas pro el programa se obtuvieron los siguientes resultados:

A UNIDAD DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Existe un registro de contribuyentes actualizado y organizado

- Hay una mejor atención al contribuyente, ya que la información está concentrada en este departamento.
- La información de los contribuyentes en mora se encuentra actualizada, y se va actualizando mensualmente.
- Elaboración y envío de los avisos de cobro de manera oportuna y cumpliendo con lo establecido en la ley al enviar los requerimientos respectivos.

- Mayor coordinación entre los departamentos de Catastro y Presupuesto en lo referente al manejo de la información financiera.
- La recuperación de la mora ha mejorado en relación a años anteriores.

Se realiza el cálculo de los recargos e intereses de manera correcta y en base a Ley.

- Como producto de la capacitación ahora el personal de Administración Tributaria aplica correctamente el cálculo de los recargos y el cobro por intereses moratorios, lo que ha generado mayores ingresos a la municipalidad por estos conceptos.
- Hay una mejor identificación de los ingresos generados por estos conceptos al aplicarse de manera correcta la codificación de los mismos.

Diseño y aplicación del manual de Administración Tributaria

- El personal cuenta ahora con un instrumento efectivo de consulta sobre algunas situaciones que a diario se presentan en la municipalidad, antes tenían que llamar a la Secretaría de Gobernación y Justicia o al Tribunal Superior de Cuentas antes las dudas generadas.

Valores Agregados

El personal de la Unidad manifiesta mucha seguridad en la aplicación de los métodos y procedimientos administrativos para el manejo de la información tributaria en cuanto a los contribuyentes y usuarios de los servicios.

Al haberse involucrado a este personal en el proceso de elaboración del plan de arbitrios denotan un mayor conocimiento y seguridad para aplicar lo establecido en el mismo.

	Situación Anterior (2006)	Situación Actual (2007)
No. de contribuyentes IBI	4,231	4,679
Contribuyentes al día	1,328	1,558
Contribuyentes en mora	2,903	3,073
Ingresos por IBI	Lps. 419,496.20	Lps. 473,927.49
Ingresos por Recuperaciones	Lps. 6.80	Lps. 208,177.29
Ingresos por Recargos	Lps. 887.15	Lps. 10,433.42
Ingresos por Intereses	Lps. 0.00	Lps. 46,404.27

B ANÁLISIS FINANCIERO

Conclusiones

- Como producto de la asistencia brindada se incorporaron 448 contribuyentes más a la base de datos.
- En relación al periodo anterior hubo un incremento de 230 contribuyentes que han pagado sus impuestos puntualmente, significa que aún permanecen en pendiente la mayoría de los contribuyentes con mora histórica.
- Se deduce entonces que de los nuevos contribuyentes incorporados apenas el 51% ha pagado sus impuestos, o sea que un 49% de estos ha caído en mora.
- A los contribuyentes con mora histórica ahora se le suman 170 contribuyentes nuevos que han caído en mora.

- Los ingresos recibidos por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) observó un incremento absoluto de Lps. 54,431.29, y en términos porcentuales es un 13%, sin embargo se debe tomar en cuenta que anteriormente en este renglón también se registraba los obtenido por concepto de recuperaciones, por lo que el incremento puede ser mayor, ya que si al valor de lo recaudado por impuesto se le suman los Lps.208,177.29, la suma total sería de Lps. 682,104.78, que en términos absolutos son Lps. 262,608.58, un 63% de incremento entre los valores relacionados.
- El concepto a destacar en este análisis es el ingreso obtenido por la aplicación correcta del artículo 109, en lo referente al cobro de los intereses (que no se hacía antes), y que representó un ingreso bastante substancial en los ingresos corrientes del año 2007.
- Relacionando los ingresos obtenidos por concepto de bienes inmuebles, recuperaciones, recargos e intereses entre ambos periodos evaluados hubo un incremento significativo:

Ingresos obtenidos en periodo anterior.....Lps. 420,390.15
Ingresos obtenidos en periodo actual.....Lps. 738,942.47
Diferencia.....Lps. 363,552.32
La variación porcentual del incremento es de un 76% de un periodo en relación a otro.

- Es importante mencionar que esta eficiencia fiscal demostrada en este análisis financiero es sostenible, ya que el incremento mayor se da por haber efectuado una labor de depuración de la base de datos, y de aplicar correctamente la normativa para el cobro de los impuestos y no tanto como un proceso de recuperación de mora, además que no hubo necesidad de incrementar tasas, tarifas ni mover techos en el cobro de impuestos.

ANEXO B

PRESENTACIÓN

Mejores Prácticas – Ingresos Propios

- **Información completa y correcta**
 - Contribuyentes
 - Monto a cobrar
 - Ingresos
 - Mora
- **Procedimientos escritos claros y sencillos**
 - Nota de cobro / Apelaciones
 - Cobros
 - Cuentas morosas
 - Información periódica
- **Gestión consistente**
 - Liderato interno
 - Capacitación personal
- **Presencia permanente de la Sociedad Civil**
 - Conocer los hechos
 - Proponer soluciones
 - Apoyar reformas
 - Vigilar resultados

Información completa y correcta

- **Contribuyentes**
 - Cuantos – urbanos/rurales
 - Cuantos – al día/morosos
- **Monto a cobrar**
 - Basado en lo que deben anualmente los contribuyente

- **Ingresos**
 - Contabilizados por partes separadas (corrientes, recuperación, recargos, urbano/rural)
- **Mora**
 - Corriente, años anteriores, urbano/rural

Procedimiento escritos claros y sencillos

- **Nota de cobro / Apelaciones**
 - Cálculos claros y correctos / Atención a apelaciones
 - Distribución a domicilio
- **Cobros**
 - Conveniente para el contribuyente
- **Cuentas morosas**
 - Incentivar al que cumple
 - Penalizar al que no cumple
- **Información periódica**
 - Transparente
 - Completa
 - Oportuna

Gestión consistente

- **Liderato interno**
 - Alcalde / vice Alcalde como gerente
- **Capacitación personal**
 - Conocer las reglas y los procedimientos
 - Aplicarlos correctamente, consistentemente

Presencia permanente de la Sociedad Civil

- **Personal adicional capacitado**
- **Conocer los hechos**
 - Situación presupuesto, ingresos, gasto
 - ¿Para qué? ¿Por qué?
- **Proponer soluciones**
 - Perspectiva del contribuyente
- **Apoyar las reformas**
 - Motivar
 - Explicar
- **Vigilar / verificar resultados**
 - Mayor confianza

