

**PROTOTIPO DE UN  
PROGRAMA DE  
MEJORAMIENTO DE LA  
RECAUDACIÓN DEL  
IMPUESTO INMOBILIARIO**



U.S. Agency for International Development  
Contract No. LAG-I-00-99-00036-00  
Delivery Order 801



**THE URBAN INSTITUTE**  
2100 M Street, NW  
Washington, DC 20037  
(202) 833-7200  
[www.urban.org](http://www.urban.org)

Marzo del 2003  
Proyecto UI 06967-003-00





## PROTOTIPO DE UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES

### Para el lector

#### ***¿Qué es el Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales?***

- El Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales es una actividad que se desarrolla en el Paraguay con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Tal y como lo indica su nombre, el Programa pretende ayudar a que los municipios aumenten los recursos que obtienen de los impuestos y tasas que le asigna la ley como fuentes de ingreso.

#### ***¿Cuales son sus objetivos?***

- El Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales tiene como objetivo

*crear una comunidad de contribuyentes  
en donde por norma y preferencia  
los ciudadanos pagan a tiempo los impuestos y tasas locales*

#### ***¿Qué es este documento?***

- Este es un documento de trabajo que forma parte del Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales.
- En él se recogen las lecciones aprendidas en un Proyecto Piloto de Mejoramiento de la Recaudación del Impuesto Inmobiliario que se desarrolló en el Municipio de Itá entre mayo y diciembre del 2002.
- El documento explica como abordar el tema del mejoramiento de la recaudación de impuestos y tasas municipales en general y provee herramientas aplicables específicamente al impuesto inmobiliario. De ahí que se le denomine el “Prototipo” de un programa de mejoramiento del impuesto inmobiliario.

#### ***¿Cual es el contenido de este documento?***

- La primera parte del documento describe los conceptos económicos básicos que nos permiten apreciar y entender la relación estrecha que existe entre el mejoramiento de los servicios municipales y la recaudación de impuestos y tasas municipales.
- La segunda parte del documento describe en detalle los pasos y la metodología de trabajo de un proceso de mejoramiento de la recaudación del impuesto inmobiliario.
- Los anexos del documento incluyen una serie de herramientas prácticas que se emplean en ese proceso.



**¿A quien va dirigido este documento?**

- Este es un documento de trabajo que pretende servirle de guía y apoyo a las personas que tengan a su cargo el diseño y la realización de actividades prácticas tendientes a mejorar la recaudación del impuesto inmobiliario en un municipio.
- En sus aspectos generales y conceptuales el documento va dirigido a las personas responsables de la dirección de tal actividad, como lo son los intendentes y consejeros municipales.
- En sus aspectos mas concretos y prácticos el documento va dirigido al personal técnico y profesional responsable de la realización de esa actividad.
- El documento también va dirigido a aquellas organizaciones no gubernamentales y firmas que le proveen apoyo y asistencia técnica a los municipios.

**¿Cual es el alcance del contenido de este documento?**

- Los conceptos económicos que se describen en la primera parte del documento son válidos y aplicables para todo tipo de impuestos y tasas municipales.
- La metodología de trabajo y las herramientas que se describen en la segunda parte del documento y en los anexos son de aplicación directa al impuesto inmobiliario solamente, aunque son fácilmente adaptables a otros impuestos y tasas.

**¿Cuales son sus limitaciones?**

- Para lograr el objetivo del Programa es necesario romper el círculo vicioso existente en el que los servicios deficientes y la pobre recaudación de impuestos y tasas se retroalimentan. En su lugar hay que establecer un círculo virtuoso en el que sucede todo lo contrario, es decir, uno en el que el mejoramiento de los servicios y de la recaudación se apoyan mutuamente en beneficio de la comunidad local, según se demuestra gráficamente a continuación.
- El Programa no puede aspirar al éxito si no se desarrolla en el contexto de otras medidas tendientes a producir una gestión municipal más transparente y participativa y unos servicios mejorados o ampliados que respondan a las expectativas y prioridades de la comunidad local.
- Para ello es indispensable que exista un compromiso claro y firme del Intendente y de la Junta Municipal con la filosofía del Programa.

**¿Qué resultados se pueden obtener?**

- Al concluir el Programa cada municipio participante debe contar con

*mayores recursos, y  
mejores servicios*

---

## ÍNDICE

### PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO DEL PROGRAMA.....	3
Objetivos estratégicos de USAID en el Paraguay.....	3
Premisas – la teoría económica sobre el municipio.....	3
Antecedentes – las limitaciones de recursos a nivel municipal .....	4
Objetivos del Programa .....	5
Los actores principales .....	6
Criterios para seleccionar a los municipios que deben participar .....	7
Las acciones prioritarias del programa .....	8
Alcances y limitaciones del Programa.....	8
Productos que genera el Programa para uso por el municipio.....	9

### SEGUNDA PARTE

MEJORAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO .....	10
Antecedentes .....	10
Fases de ejecución del proceso de mejoramiento de la recaudación.....	11
Fase inicial – el diagnóstico y el plan de acción .....	11
Fases de ejecución y mantenimiento .....	12
Productos que genera el Prototipo para uso por el municipio.....	13

#### ANEXO A.1

METODO DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.....	16
Objetivos .....	16
Procedimiento .....	16

#### ANEXO A.2

METODOS DE EVALUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACIÓN.....	19
Objetivos .....	19
Procedimientos .....	19

#### ANEXO B.1 .....

MÉTODO DE EVALUACIÓN DE UNA BASE DE DATOS.....	24
Objetivo de la evaluación.....	24
Procedimiento de evaluación.....	24

#### ANEXO B.2

MÉTODO DE EVALUACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DE UN BASE DE DATOS.....	29
Objetivo de la evaluación.....	29
Como abordar la evaluación.....	29
Los pasos que se siguen en el procedimiento de evaluación .....	30

#### ANEXO C.1

PEDIDO DE PROPUESTA BASE DE DATOS CARTOGRÁFICA Y ALFANÚMÉRICA DE INMUEBLES URBANOS	33
Antecedentes .....	35
Alcance del Trabajo a Realizar en el Municipio de ... ..	35
Objetivo .....	36



Tareas .....	36
Productos .....	37
Metodología Y Plan De Actividades Para La Realización Del Trabajo .....	39
Plazo .....	39
Informes .....	39
Condiciones técnicas de los consultores .....	39
ANEXO C.2	
INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER LA BASE DE DATOS ALFANÚMERICA.....	40
ANEXO C.3	
INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER LA BASE DE DATOS CARTOGRÁFICA .....	41
ANEXO C.4	
ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS CAMPOS DE LA BASE DE DATOS .....	44
ANEXO D	
MANUAL DE PROCEDIMIENTOS TIPO O MODELO	
ANEXO E	
SISTEMA DE GESTION Y FACTURACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO	



## PRIMERA PARTE EL CONTEXTO DEL PROGRAMA

### Objetivos estratégicos de USAID en el Paraguay

El Plan Estratégico para los años 2001 al 2005 de USAID en el Paraguay tiene como uno de sus objetivos lograr que

*los servicios públicos sean de mayor calidad y que respondan a las expectativas de los ciudadanos, que exista una participación activa de los mismos en la toma de decisiones al igual que una sociedad civil más activa y que la gestión administrativa y financiera de los gobiernos sea más transparente (Objetivo estratégico 1) <sup>1</sup>*

Entre los resultados intermedios que persigue USAID en función de este objetivo está el tratar de lograr que

*los gobiernos locales sean mas efectivos y responsables ante la comunidad local (IR 1.1)*

Finalmente, el indicador que emplearía USAID para medir los resultados bajo este componente de su programa es que

*existan gobiernos locales que han movilizado recursos adicionales que le permiten ofrecer servicios públicos mejorados, de cobertura mas amplia o nuevos*

Este prototipo de un programa de mejoramiento de la recaudación de los impuestos pretende contribuir al logro del Objetivo Estratégico 1, Resultado Intermedio 1.1 de USAID al proveerle a los municipios en el Paraguay un instrumento que le permita “movilizar recursos adicionales” en apoyo de la mejor gestión a nivel local.

### Premisas – la teoría económica sobre el municipio

La teoría económica nos enseña que

*el diálogo entre la comunidad y el municipio llevan a la mezcla de cantidad, calidad y costo de servicios que mejor representan las necesidades y preferencias de la comunidad local*

No siempre se pueden ofrecer servicios óptimos desde el punto de cantidad y calidad sobre todo a nivel local. La realidad es que en una gran mayoría de los países no es viable o realista pretender que los recursos disponibles alcancen para poder ofrecer unos servicios públicos locales que tengan una cobertura total y que sean de la mayor calidad. Por lo tanto, es imprescindible que exista un proceso transparente en el que cada comunidad local pueda decidir qué ofrece primero y a cambio qué deja de ofrecer. El siguiente ejemplo sirve para ilustrar este proceso tomando como ejemplo una comunidad que ofrece solamente dos servicios locales – caminos rurales y facilidades deportivas. Nótese que hay dos tipos de decisiones – unas específicas a cada servicio (cuantos kilómetros de caminos rurales y de qué tipo de superficie de rodaje) – y otras entre servicios (cuanto invierto en caminos y cuanto en deportes).

<sup>1</sup> Strategic Plan for FY 2001 – 2005. USAID Paraguay, September 1999



- Cantidad
  - cuantos kilómetros de caminos rurales
  - el número de instalaciones deportivas
- Calidad
  - el tipo de superficie de rodaje de los caminos rurales
  - la localización y el horario de apertura de las instalaciones deportivas
- Costo
  - lo que le cuesta a la comunidad según lo que pagan en impuestos y tasas para financiar los caminos rurales y las instalaciones deportivas
- Mezcla
  - cuanto se invierte en caminos rurales y cuanto en instalaciones deportivas

Mediante un diálogo en el que deben participar tanto la comunidad como las autoridades locales se llega eventualmente a un balance entre estos distintos componentes de cantidad, calidad y costo. De hecho, podemos decir que es “mejor” aquel servicio que refleja las preferencias locales en cuanto a calidad, cantidad y costo.

La dinámica de este diálogo es muy distinta con un contribuyente que con uno que no es contribuyente. El que entiende la necesidad del diálogo y participa en él activamente es el “contribuyente” que acepta que el límite de lo que se puede esperar de los servicios locales depende de cuanto quiere y puede aportar la comunidad local por vía de los impuestos y de las tasas de servicio locales al costo de esos servicios. El que no entiende ni acepta la necesidad del diálogo es aquel que cree que los servicios son un derecho y que le toca al gobierno local o nacional proveer los recursos para financiarlos.

Por lo tanto, los beneficios de la descentralización que promete la teoría económica sólo son alcanzables en donde existe un proceso mediante el cual la comunidad local constituida en una “comunidad de contribuyentes” entiende y acepta la necesidad de un diálogo para determinar el la cantidad, la calidad **y el costo** de los servicios que se pueden obtener. Visto en este contexto, el proceso de recaudación de impuestos y tasas locales se convierte en elemento indispensable de la fórmula que genera “mejores” servicios en beneficio de la comunidad local.

### **Antecedentes – las limitaciones de recursos a nivel municipal**

En general, los municipios medianos y pequeños del Paraguay no cuentan en la actualidad con los recursos necesarios para proveerle a su comunidad un nivel mínimo aceptable de servicios públicos o para mejorar y ampliar la dotación de facilidades comunitarias. Para muchos resulta difícil simplemente cubrir sus gastos corrientes básicos.

A la vez, también es cierto que los municipios no hacen uso máximo de los impuestos y tasas que representan su fuente principal de recursos. Esto obedece a dos factores. El primer factor es que los contribuyentes no se sienten motivados a pagar los impuestos y tasas locales por estar insatisfechos con los servicios que reciben de los gobiernos locales y porque estos servicios no responden a sus expectativas y prioridades. En efecto, el contribuyente no siente que su situación personal y la de su familia mejoraría si cumpliera voluntariamente con el pago de los impuestos y de las tasas que debe. Su



experiencia le enseña que pague o no, los servicios que recibe serán más o menos los mismos.

El segundo factor que limita la movilización de recursos a nivel local es que los municipios no cuentan con una información completa y actualizada sobre los contribuyentes y lo que deben. Los municipios no realizan una gestión de cobro eficiente para sacar el mayor provecho de la información con que sí cuentan. La estimación de ingresos para efectos del presupuesto municipal se basa en lo realizado en años pasados y no en un análisis objetivo de los montos tributables. Por lo tanto, no hay forma de saber que relación guarda lo recaudado con lo que debió o pudo ser la recaudación.

Este es el caso, por ejemplo, de los impuestos y las tasas catastrales. La gran mayoría de municipios cuentan con una información catastral que tiende a tener una cobertura limitada e incluye datos desactualizados sobre tenencia, superficie o área construida. El catastro por lo general no refleja el crecimiento urbano de los últimos años, sea por expansión del centro urbano histórico o por nuevos loteamientos en áreas rurales. Como consecuencia, muchos municipios no emplean la información catastral existente para efectos contributivos. Dependen de la acción voluntaria del ciudadano quien viene de su propia iniciativa al municipio a pagar sus impuestos o el arrendamiento, en el caso de los que ocupan terrenos municipales. Esta actitud pasiva del municipio se refleja también en la falta de un esfuerzo sostenido de cobro, aún cuando cuentan con la información necesaria para identificar al contribuyente y establecer el monto de su deuda con el municipio.

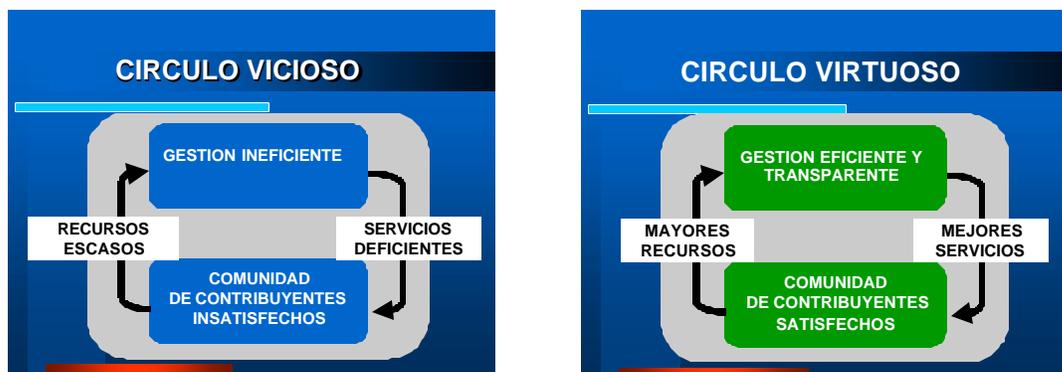
La combinación de estos dos factores incide de manera negativa en la recaudación de impuestos y tasas municipales de manera que los recursos provenientes de estas fuentes son escasos y representan un bajo porcentaje del potencial de recaudación. En efecto existe un círculo vicioso en el que la escasez de recursos y otros factores contribuyen a que los servicios que proveen los municipios sean deficientes, lo que produce una comunidad de contribuyentes insatisfechos y no motivados a pagar los impuestos y tasas. Esto contribuye a que los recursos sean escasos y así sucesivamente.

### **Objetivos del Programa**

El Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales tiene como objetivo

*crear una comunidad de contribuyentes  
en donde por norma y preferencia  
los ciudadanos pagan a tiempo los impuestos y tasas locales*

Para lograr este objetivo es necesario romper el círculo vicioso existente en el que los servicios deficientes y la pobre recaudación de impuestos y tasas se retroalimentan. En su lugar se establece un círculo virtuoso en el que sucede todo lo contrario, es decir, uno en el que el mejoramiento de los servicios y de la recaudación se apoyan mutuamente en beneficio de la comunidad local, según se demuestra gráficamente a continuación.



El énfasis del Programa, tal y como lo sugiere su nombre, está en mejorar la recaudación de impuestos y tasas municipales. Sin embargo, el Programa no puede aspirar al éxito si no se desarrolla en el contexto de otras medidas tendientes a producir una gestión municipal más transparente y participativa y unos servicios mejorados o ampliados que respondan a las expectativas y prioridades de la comunidad local. Esto último se logra mediante una selección cuidadosa de los municipios en el que se desarrollaría el Programa. La idea es seleccionar como municipios participantes aquellos en donde existe un compromiso claro y firme del Intendente y de la Junta Municipal con la filosofía del Programa. Por lo tanto, se puede decir que el Programa descansa sobre dos pilares:

- La selección de los municipios participantes, y
- Las medidas y herramientas de trabajo tendientes a mejorar la gestión y administración del proceso de recaudación de impuestos y tasas

Existe una gran desproporción en el tiempo y el esfuerzo que requieren estos dos componentes del Programa. Sin embargo, son inseparables y su importancia es igual. No hay posibilidad de éxito si no se aplican de manera consistente tanto los criterios de selección de los municipios participantes como las medidas y herramientas tendientes a mejorar la recaudación.

### Los actores principales

Es evidente que el municipio tiene que ser el actor central en el Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales. Es al municipio que le corresponde por ley y en virtud del mandato electoral tomar medidas para responder a las necesidades de la comunidad local. Es al municipio que le compete por ley imponer y cobrar los impuestos y tasas catastrales.

Sin embargo, la evidencia sugiere que el municipio no es capaz de iniciar el proceso de cambio de su propia iniciativa. Por una parte, la tarea diaria de sobrevivir y de atender las necesidades locales con recursos en extremo escasos reclama correctamente la atención prioritaria de las autoridades municipales. Por otra, aún cuando se proponen iniciar cambios en la manera de recaudar impuestos, se les hace difícil, sino imposible, porque no existen soluciones accesibles y probadas que los ayuden a salir de la situación en que se encuentran.



Por ello, se plantea la necesidad de un agente de cambio externo al municipio que cumpla tres funciones. La primera es la de motivar al cambio. La segunda es la de aportar soluciones prácticas y realistas al problema de la recaudación de impuestos. La tercera es al de gerenciar y fiscalizar el proceso de cambio actuando para ello como representante del municipio ante terceros. Para efectos de este Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales, ese agente de cambio sería entre otros Alter Vida.

El otro actor es el sector privado. Ciertas de las acciones necesarias para mejorar la recaudación de impuestos municipales tienen un producto preciso y fácil de definir y se caracterizan por requerir un esfuerzo intenso y especializado en un plazo de corta duración. Este es el caso, por ejemplo, del proceso de generar una base de datos completa y actualizada. Este es un esfuerzo que puede hacerse una sola vez al año en un plazo relativamente corto. Por lo tanto, no es estrictamente necesario que un municipio desarrolle el esfuerzo con personal propio. De hecho, no hace sentido, sobre todo en el caso de los municipios pequeños, que sobrecarguen sus gastos corrientes con personal que no requieren a tiempo completo. A la misma vez, el producto del esfuerzo, es decir la base de datos actualizada, se puede definir con gran precisión de manera que es factible redactar un contrato con terceros en base a especificaciones claras.

### **Criteria para seleccionar a los municipios que deben participar**

El aumento de la recaudación de impuestos municipales no es un fin en sí, sino un medio para permitirle al municipio mejorar y ampliar los servicios públicos y la dotación de facilidades comunitarias. También es esencial que los contribuyentes, bien sean ciudadanos o empresas, confíen en la administración de las finanzas por parte del municipio. Por lo tanto, para poder participar en el Programa de Mejoramiento de la Recaudación de Impuestos Municipales será necesario que el Intendente y la Junta Municipal

- Identifiquen de manera concreta aquellas necesidades prioritarias de la comunidad que atenderían con los recursos adicionales que puedan obtener como resultado de su participación en el programa
- Demuestren que esas necesidades fueron identificadas por algún proceso abierto y participativo con la comunidad
- Expliquen porque no ha sido posible cubrir esas necesidades con el presupuesto vigente
- Se comprometan a aportar recursos y proveer el personal necesarios para la realización del programa en el municipio en el año inicial y en años sucesivos
- Se comprometan a trabajar en el marco de políticas y procedimientos claros y transparentes, aplicados de manera consistente, y a mantener una comunicación constante y abierta con la comunidad sobre todo lo relacionado con el Programa y su ejecución



### **Las acciones prioritarias del programa**

Si tomamos como punto de partida el objetivo del Programa, entonces debe quedar claro que las acciones prioritarias deben ser aquellas que generen un proceso de recaudación con las características siguientes:

- Transparente
  - porque cuenta con reglas y procedimientos escritos, y
  - le ofrece información completa y oportuna al contribuyente
- Que inspire confianza
  - por estar atento a los derechos del contribuyente, y
  - y porque las reglas y los procedimientos escritos se aplican de manera uniforme y consistente
- Que motive al contribuyente a cumplir
  - por estar atento a la conveniencia del contribuyente, y
  - porque pone mayor énfasis en proveer incentivos positivos que en penalizar

Esto, a su vez, requiere

- Reconocer al contribuyente
  - como el “cliente” del municipio
  - con derecho a recibir información correcta y oportuna
  - a quien tratamos con respeto
  - y le proveemos todas las conveniencias posibles
- Adoptar y poner en práctica procedimientos consistentes con esta manera de ver y tratar al contribuyente
- Emplear herramientas que facilitan y agilizan el trabajo, lo que conlleva
  - desarrollar y mantener una base de datos completa y correcta
  - utilizar sistemas de cómputo

### **Alcances y limitaciones del Programa**

Para romper con la inercia acumulada y para que las autoridades municipales y la comunidad local se puedan convencer de que el cambio es viable, es importante que el programa genere resultados concretos desde el primer año. De igual manera, la voluntad y capacidad de cambio son un recurso escaso y valioso en cada municipio. Por lo tanto, por importante y urgente que sea atender por vía del programa todos los distintos tipos de impuestos y tasas catastrales, pretender hacerlo todo en un solo año podría sobrecargar la capacidad local y arriesgar el éxito mismo del programa.

Todo esto sugiere la necesidad de plantearse metas concretas, limitadas y realistas y de pensar en un programa que se realizaría en fases de dos o mas años. La primera fase es crucial pues es la que tiene que demostrar con hechos los méritos del programa. Sin embargo, el cambio no se logra después de una aplicación única de una forma nueva de trabajar y de abordar los problemas. Si el programa ha de ser sostenible en un municipio, es esencial contar con por lo menos una segunda iteración del programa en un nuevo ciclo presupuestario e idealmente con una tercera iteración. Esto además permitiría expandir el ámbito de cobertura del programa de forma gradual hasta incluir la mayoría sino todos los distintos impuestos y tasas catastrales.



También es importante ser muy preciso en definir las acciones necesarias para lograr las metas de cada fase del Programa y evitar recargar el esfuerzo con detalles que no van directamente a lo que se pretende lograr. Por otra parte, es igualmente importante que cada fase sirva de base para la próxima de manera que el programa pueda crecer y expandir su cobertura. Para ello se requiere un diseño a la vez disciplinado y flexible. Lograr esto es posiblemente el reto mayor del Programa.

### Productos que genera el Programa para uso por el municipio

Al concluirse el Programa en cada municipio quedan en posesión de las autoridades locales una serie de productos prácticos que le serán útiles a corto y mediano plazo a los municipios participantes. Estos productos incluyen manuales de procedimiento, base(s) de datos nuevas o mejoradas y posiblemente sistemas de cómputo nuevos o mejorados. Todos estos productos son potencialmente valiosos y de uso para el municipio por varios años.

Sin embargo, estos no son los productos más importantes del Programa. Al concluir el Programa cada municipio participante deberá contar con mayores recursos y mejores servicios que a su vez ayuden a establecer

*una comunidad de contribuyentes satisfechos*

a través de una espiral ascendente de acciones que se retroalimentan y se apoyan según lo demuestra la gráfica siguiente:





## SEGUNDA PARTE MEJORAMIENTO DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO

### Antecedentes

Entre mayo y diciembre del 2002 se desarrolló el Proyecto Piloto del Programa de Mejoramiento de la Recaudación en el Municipio de Itá del Departamento Central. Conforme la filosofía y los lineamientos del Programa según se describen en la Primera Parte de este documento, se seleccionó al Municipio de Itá como lugar para el Proyecto Piloto porque demostró tener el mayor interés, un potencial considerable de aumento en las recaudaciones del impuesto inmobiliario y los planes más claros para el uso de recursos adicionales provenientes del aumento en esas recaudaciones.

El Proyecto Piloto concluyó el 16 de diciembre del 2002 con la entrega en el Municipio de Itá de los productos del trabajo realizado. Este esfuerzo inicial tuvo un doble propósito. El primero fue el de apoyar los esfuerzos realizados por la Junta Municipal, el Intendente y los funcionarios del Municipio por mejorar la recaudación del impuesto inmobiliario y con esos recursos generar obras en beneficio de la comunidad iteña. Se logró un aumento en el 2002 del 16 por ciento sobre lo recaudado en el 2001.<sup>2</sup> Estos resultados son claros y positivos. A ellos debemos sumar el aumento en el porcentaje de personas que pagaron el año en curso, cifra esta que varió de un 25 por ciento aproximadamente en el 2001 a un 35 por ciento en el 2002.

El segundo propósito del Proyecto Piloto fue el de servir de ensayo práctico para el desarrollo de las metodologías de trabajo que ahora forman parte del Prototipo del Programa de Mejoramiento de la Recaudación del Impuesto Inmobiliario que se describe a continuación. Al leer esa descripción es importante recordar que se trata de estrategias y metodologías de trabajo que ya fueron puestas en práctica en un caso real y que han sido modificadas y mejoradas según las lecciones aprendidas en esa experiencia.

Antes de seguir con la descripción del Prototipo, recordemos que los esfuerzos por mejorar la recaudación de impuestos y tasas sólo tienen alguna posibilidad de éxito si el Intendente y la Junta Municipal están plenamente comprometidos con la filosofía del Programa. Es decir, es imprescindible que

- Hayan identificado a través de un proceso abierto con participación de la comunidad local aquellas necesidades prioritarias de la comunidad que atenderían con los recursos adicionales que puedan obtener como resultado de su participación en el programa
- Se comprometan a aportar recursos y proveer el personal necesarios para la realización del programa en el municipio en el año inicial y en años sucesivos
- Se comprometan a trabajar en el marco de políticas y procedimientos claros y transparentes, aplicados de manera consistente, y a mantener una

---

<sup>2</sup> Es de notar que en los meses anteriores al inicio del Proyecto Piloto, es decir, hasta abril del 2002, la recaudación había decrecido en un 23 por ciento sobre la cifra a esa fecha en el 2001. El aumento en las recaudaciones año a año entre mayo y diciembre del 2002 fue del 83 por ciento.



comunicación constante y abierta con la comunidad sobre todo lo relacionado con el Programa y su ejecución

### **Fases de ejecución del proceso de mejoramiento de la recaudación**

El proceso de mejoramiento de la recaudación del impuesto inmobiliario se desarrolla en tres etapas cuya duración y contenido serían como sigue:

- Fase de diagnóstico (3 a 4 meses), que incluye
  - la evaluación de la situación existente
  - las recomendaciones de como adecuar y mejorar los procedimientos, la base de datos catastral y los sistemas de apoyo, en particular el de cómputos
  
- Fase de ejecución (8 a 12 meses), que incluye
  - la realización de las medidas necesarias para completar y actualizar la base de datos referente a los impuestos y tasas catastrales
  - la entrega de la base de datos actualizada
  - el diseño de las políticas y los procesos de recaudación
  - la entrega del manual de procedimientos
  - la asistencia técnica y capacitación en su uso y mantenimiento
  - las mejoras al sistema de cómputos para adecuarlo a los procedimientos nuevos
  - la evaluación de los primeros resultados y modificaciones según necesario
  
- Fase de mantenimiento (12 meses adicionales), que incluye
  - asistencia técnica reducida
  - evaluación de los resultados y modificaciones según necesario

Recordemos que es importante ser muy preciso en definir las acciones necesarias para lograr las metas de cada fase y evitar recargar el esfuerzo con detalles que no van directamente a lo que se pretende lograr. Por otra parte, es igualmente importante que cada fase sirva de base para la próxima de manera que el programa pueda crecer y expandir su cobertura. Para ello se requiere un diseño a la vez disciplinado y flexible.

### **Fase inicial – el diagnóstico y el plan de acción**

Es sumamente importante partir con un diagnóstico objetivo que defina las fortalezas y debilidades de la situación existente. El diagnóstico consiste en definir y evaluar la situación existente con relación a

- la recaudación efectiva y los recursos generados
- la manera de ver y tratar al contribuyente según la práctica y los procedimientos existentes
- la condición de la base de datos y del sistema de cómputo (si existe) procedimientos adecuados

Para agilizar y facilitar cada una de estas tareas, este Prototipo ofrece herramientas prácticas que fueron desarrolladas y ensayadas en el contexto de un Programa Piloto que se llevó a cabo en el Municipio de Itá en el año 2002. Estas herramientas consisten de cuatro metodologías de evaluación que se incluyen como el Anexo A de este documento. El Anexo A trata el tema de la evaluación de las políticas y los procedimientos de recaudación y de los resultados obtenidos. El Anexo B trata el tema de la evaluación de la base de datos catastral y de los procedimientos de mantenimiento y actualización de la misma.



Los resultados del diagnóstico sirven de base para el diseño de un plan de acción que define las medidas concretas que se requieren para adecuar y mejorar los procedimientos de recaudación del impuesto inmobiliario, ampliar y actualizar la base de datos catastral y adaptar el sistema de cómputo a los nuevos procedimientos. El plan define además el nivel de esfuerzo y el tiempo que se requerirá para realizar y completar cada una de las medidas.

Como primer paso en el desarrollo del plan, se recomienda que se realice un taller de trabajo en el que participen todos los funcionarios del municipio que deberán participar en algún aspecto del proceso posterior de mejoramiento. La duración del taller puede variar de uno a dos días según la complejidad de los temas a presentar. El primer paso es presentar el resultado del diagnóstico en cada una de sus partes, es decir, la situación existente de la recaudación y de la base de datos. Esta presentación debe tener un propósito doble. Por un lado, puede servir para presentarle a los funcionarios del municipio los conceptos y los principios del Programa (según se describen en la primera parte de este documento). Por otro lado, debe servir para verificar los hallazgos del diagnóstico, ya que los participantes son los que conocen mejor los temas a tratar. Sobre la base del diagnóstico se puede entonces proceder con el diseño del plan de acción. De nuevo, es importante obtener las ideas y propuestas de los propios funcionarios de manera que se empiecen a sentir comprometidos con los cambios propuestos.

Para concluir esta fase inicial del proceso de mejoramiento de la recaudación es imprescindible repasar y discutir el plan de acción propuesto con el Intendente y la Junta Municipal. Aunque hayan estado presentes en el taller, deben conocer y aprobar el plan de acción en su versión final y a la misma vez comprometer todos los recursos necesarios para su realización.

### **Fases de ejecución y mantenimiento**

Es evidente que el municipio tiene que ser el actor central en la implantación de las medidas y cambios propuestos en el plan de acción. Sin embargo, la tarea diaria de sobrevivir y de atender las necesidades locales con recursos en extremo escasos reclama correctamente la atención prioritaria de las autoridades municipales. Por ello, es importante identificar recursos externos que puedan apoyar al municipio. En la primera parte de este documento se plantea la necesidad de un agente de cambio externo al municipio que cumpla tres funciones. La primera es la de motivar al cambio. La segunda es la de aportar soluciones prácticas y realistas al problema de la recaudación de impuestos. La tercera es la de gerenciar y fiscalizar el proceso de cambio actuando para ello como representante del municipio ante terceros.

Además, ciertas de las acciones necesarias para mejorar la recaudación de impuestos municipales tienen un producto preciso y fácil de definir y se caracterizan por requerir un esfuerzo intenso y especializado en un plazo de corta duración. Este es el caso, por ejemplo, del proceso de generar una base de datos completa y actualizada. Este es un esfuerzo que puede hacerse una sola vez al año en un plazo relativamente corto. Por lo tanto, no es estrictamente necesario que el municipio desarrolle el esfuerzo con personal propio. De hecho, no hace sentido, sobre todo en el caso de los municipios pequeños, que sobrecarguen sus gastos corrientes con personal que no requieren a tiempo completo.



El Anexo C de este documento contiene las bases para la licitación de la actualización y depuración de la base de datos. Esto incluye los términos de referencia para el contratista eventual, los criterios de calificación técnica de los oferentes y la metodología de análisis de las propuestas económicas (o de costo). Se recomienda que en lo posible se utilice esta herramienta para contratar con terceros la tarea de depurar y actualizar la base de datos. En el Proyecto Piloto se trató de realizar esta tarea con personal propio tanto del municipio como del agente externo. El esfuerzo requerido monopolizó la mayor parte del tiempo disponible de este personal y atrasó la implantación de las otras medidas, en particular las de mejoramiento de los procedimientos de recaudación.

En apoyo a la tarea de adecuar y mejorar los procedimientos del municipio en lo referente tanto a la recaudación como al mantenimiento de la base de datos, el Anexo D de este documento incluye un manual de procedimientos típicos o modelo desarrollados en base a los resultados del Proyecto Piloto. Como también es probable que se necesario adecuar o mejorar el sistema de cómputo existentes (o instalarlo, si no existe), se incluye en el Anexo E un programa modelo de Gestión y Facturación del Impuesto Inmobiliario, que cubre las fases de recaudación y de mantenimiento de la base de datos. Esta herramienta consiste del programa en sí con las pantallas e informes que emplea y genera, un manual de instalación del programa y un manual detallado de utilización del programa.

Partiendo de estos modelos, el municipio puede adoptar aquellas partes que mejor se adapten a su situación y sus necesidades. Es importante completar el manual lo mas temprano posible en esta fase. De los resultados del Proyecto Piloto aprendimos que toma tiempo poner en práctica los procedimientos nuevos. Para ello se requiere que los funcionarios conozcan los requerimientos nuevos y tengan tiempo de ensayarlos. También se requiere tiempo para darle a conocer a los contribuyentes la forma nueva de trabajar, incluyendo cualquier formulario nuevo que tengan que emplear.

Estimamos que todo esto toma de tres a cuatro meses a partir del momento en que se cuenta con un manual completo. Lo ideal, es que se trate de iniciar el procedimiento nuevo al empezar el año fiscal, es decir en enero. Por lo tanto, se debe tratar de completar el manual no mas tarde de agosto o setiembre. El cambio no se logra después de una aplicación única de una forma nueva de trabajar y de abordar los problemas. Si el programa ha de ser sostenible en un municipio, es esencial contar con por lo menos una segunda iteración del programa en un nuevo ciclo presupuestario e idealmente con una tercera iteración. Esa es la razón de ser de la tercera y última fase del proceso llamada de “mantenimiento.”

### **Productos que genera el Prototipo para uso por el municipio**

Al concluirse el Programa en cada municipio quedan en posesión de las autoridades locales una serie de productos prácticos que le serán útiles a corto y mediano plazo a los municipios participantes. Estos productos incluyen

- Una base de datos catastral urbana en forma digital actualizada y cruzada con al del Sistema Nacional de Catastro y cuyos registros tienen información completa que permite ubicar el inmueble y comunicarse directamente con el propietario



- Una base de datos cartográfica impresa y digital que abarca todo el territorio del municipio con la ubicación precisa de todos los planos de loteamiento existentes y sus manzanas (incluido el plano que corresponde al centro urbano y sus manzanas) que se utiliza con la base de datos catastral para llegar directamente a cada inmueble en esos loteamientos
- Un sistema de cómputo que le facilita y agiliza al municipio la tarea de manejo de la base de datos al municipio, sea por vía de adaptar o mejorar el sistema existente o sea con la instalación del programa de Gestión y Facturación del Impuesto Inmobiliario (GFII) que se ofrece como parte de este prototipo
- Un manual de procedimientos adaptado al municipio y dividido en tres partes
  - recaudación, incluyendo el proceso de aviso inicial al contribuyente y la recepción del pago del impuesto inmobiliario
  - mantenimiento de la base datos, incluyendo la actualización a solicitud del propietario o a iniciativa del municipio
  - instrucciones para el usuario del sistema de cómputos

Sobre todo, al concluir el Programa cada municipio participante debe contar con mayores recursos, y mejores servicios que a su vez ayuden a establecer

*una comunidad de contribuyentes satisfechos*

a través de una espiral ascendente de acciones que se retro alimentan y se apoyan según lo demuestra la gráfica siguiente:





**ANEXO A  
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN  
SOBRE LA SITUACION DE RECAUDACIÓN**



## ANEXO A.1 METODO DE EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

### Objetivos

No debemos olvidar que nuestros objetivos son el de mejorar la recaudación y aumentar la incidencia del pago voluntario. Por lo que el método de evaluación pone mayor énfasis en dos aspectos de la recaudación del impuesto

La incidencia de pago voluntario, es decir, el porcentaje de los contribuyentes que pagaron la totalidad del monto del impuesto en el plazo fijado

La recaudación total como porcentaje del potencial de recaudación

### Procedimiento

La evaluación se desarrollaría conforme los pasos siguientes:

#### 1. Definir de forma objetiva los resultados obtenidos

1.1 Lo primero es determinar cuanto se recaudó, dividiendo esta cifra en

Los montos correspondientes a la recaudación del impuesto del año en curso y aquellos montos recaudados correspondientes a la deuda acumulada de años anteriores

Los montos por área urbana y rural

En ambos casos es útil señalar los porcentajes correspondientes, es decir, el porcentaje de lo recaudado que corresponde al año en curso y el porcentaje a lo adeudado, y así también, los porcentajes en el área urbana y rural.

Nota: El municipio debe tener estos datos en su contabilidad, aunque no necesariamente hayan confeccionado de antemano un cuadro con el desglose sugerido.

Nota: Si los datos disponibles no identifican a los contribuyentes urbanos y rurales por separado, será necesario utilizar un método indirecto para separar la recaudación urbana de la rural. Por ejemplo, en el caso del impuesto inmobiliario se podría asumir que un inmueble con número de cuenta catastral es urbano y que uno con padrón es rural.

1.2 Lo segundo es comparar lo recaudado correspondiente al año en curso con el potencial de recaudación

De nuevo, es importante calcular por separado lo urbano y lo rural

Dependiendo del resultado de la evaluación de la situación de la base de datos que emplea el municipio como base para cobrar el impuesto, se debe determinar si esa base es adecuada para efectos de estimar el potencial de recaudación. De no ser así, habría que buscar otro punto de referencia. Por ejemplo, en el caso del impuesto inmobiliario, si la base de datos catastral del municipio es incompleta o parece contener



muchos errores, se podría utilizar como referencia la base de datos catastral del SNC correspondiente a ese municipio.

Las cifras del monto real recaudado en el área urbana y rural serían las del paso 1.1, aunque en este caso es importante separar este monto en dos partes

Lo recaudado en el plazo legal fijado

Lo recaudado siempre en el año correspondiente pero después del plazo fijado

Comparando estas dos últimas cifras podemos calcular lo recaudado como porcentaje del potencial.

Considerando nuestros objetivos, el dato mas relevante sería el porcentaje recaudado en el plazo fijado. Esta cifra servirá como referencia de base a partir de la cual se podrá medir en que grado se ha logrado mejorar la incidencia de pago voluntario.

## 2. Identificar los factores que explican los resultados obtenidos, según el Paso 1.

2.1 Referente al resultado del punto 1.1 podríamos identificar los siguientes factores:

En caso que la recaudación del año sea mas elevada la parte de años anteriores comparada con el año en curso, sería porque el municipio tiene muchas deudas por cobrar, o porque nunca fueron informados los contribuyentes sobre el importe de su obligación tributaria y recién fueron notificados. También es necesario analizar si existieron incentivos reales, es decir que si los que pagaron dentro del plazo pagaron menos que los que pagaron después del plazo. Porque generalmente en la práctica ocurre lo contrario el que paga después del plazo paga menos, podría ser porque le descuentan los intereses y las multas correspondientes.

Ahora si la recaudación del año en curso es mas elevada que de años anteriores, es porque el contribuyente se acerca a pagar su obligación tributaria, es decir se encuentra informado del importe del mismo.

Con relación a la zona, en caso que lo recaudado en la zona urbana sea mayor a la rural, sería porque fueron mejor localizados y a la vez notificados. También dependiendo del lugar del municipio, por ejemplo en el Chaco, sería de mayor incidencia de la zona rural, es porque en dicha localidad predominan las propiedades rurales que se dedican a la explotación ganadera.

2.2 Respecto al punto 1.2 se podría dar los siguientes factores:

En este caso si la recaudación fue en un porcentaje menor al potencial de cobro, siempre tomando en cuenta la base de datos del municipio, esto nos demuestra una morosidad elevada, por ejemplo si se recaudo el 60% de su potencial, es que existe una morosidad del 40%. Esto podría ser por falta de comunicación con los contribuyentes, es decir ellos no saben cuanto deben de pagar por su obligación tributaria o podría ser que no puedan ser identificados, es decir su inmueble no son ubicados para poder remitir las notificaciones.

Aquí también debemos ver por zona rural o urbana. Serían los mismos factores ya vistos en el punto anterior. En caso que la base de datos del municipio este incompleta comparando con la del Servicio Nacional de Catastro, se debería calcular el potencial



de cobro con los datos del SNC y comparar contra el del municipio para ver si es necesario actualizar los datos del mismo. También se debería analizar el motivo por el cual no se actualiza la base de datos del municipio. Hay que ver también si la base de datos es adecuada para calcular el impuesto, podría ser que no esta actualizada, con los valores fiscales o con las construcciones adicionales.

Las cifras del monto real recaudado en el área urbana y rural se podría separar en pagos en el plazo establecido por ley u ordenanza, y fuera del plazo. Cabe destacar que uno de nuestro objetivo es que se aumente la incidencia del pago en el plazo. Por lo que sí el porcentaje es mayor de los pagos en el plazo, estaríamos logrando uno de nuestros objetivos, pero sin embargo si la mayoría de los pagos fueran después del plazo, sería porque los contribuyentes no están informados o no existen incentivos reales para quienes se acercan a pagar en el plazo establecido por ley.



## ANEXO A.2

### METODO DE EVALUACION DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACIÓN

#### Objetivos

Los objetivos de esta auditoria son los mismos de todo el prototipo, es decir, mejorar la recaudación y aumentar la incidencia del pago voluntario. Por lo tanto, la auditoria nos debe ofrecer elementos de juicio para determinar en qué grado el municipio aplica de forma consistente procedimientos dirigidos a lograr estos objetivos. A su vez, esto significa que la auditoria es de procedimientos, no financiera.

#### Procedimientos

Como abordar la evaluación

Es importante recordar que lo queremos medir y evaluar es el grado en que el municipio aplica de forma consistente procedimientos tendientes a mejorar la recaudación y a aumentar la incidencia del pago voluntario. Por lo tanto, lo único que nos interesa es lo que realmente ha ocurrido, no lo que haría el municipio en un caso hipotético. Para establecer lo que ha ocurrido realmente en la práctica es esencial basar la evaluación en casos concretos.

Por ejemplo, es muy distinto preguntar *¿cómo notifican a los contribuyente morosos?* que pedir *muéstrenme las cinco últimas notificaciones que entregaron* y sobre esa base entonces establecer de forma objetiva a) si hubo notificaciones, b) a quienes se les notificó y cómo fueron identificados, c) cuando se hizo la notificación, d) el contenido real de la notificación y así sucesivamente.

Como punto de referencia se puede utilizar el manual de procedimientos que forma parte de este prototipo. La evaluación se haría por separado para cada una de las fases del proceso de recaudación de ese manual, as saber:

El aviso inicial

El pago inicial

La(s) notificación(es)

La evaluación de los resultados

La auditoria de los procedimientos

#### 1. El aviso inicial

Establecer qué ocurrió y obtener muestras *¿Hubo algún aviso inicial a los contribuyentes este año sobre el monto del impuesto y el plazo fijado para pagar?*

De recibir una contestación negativa, preguntar *¿porque no?*, notar la contestación y seguir con el tercer paso.

De recibir una contestación positiva, pedir que le muestren el aviso que entregaron este año y la lista de las personas a quienes se les entregó. Sobre la base del documento que le muestren, establecer

- A quien va dirigido, es decir, si es de carácter general “a todos los contribuyentes” o tiene un nombre y una dirección de un contribuyente específico



- Como se distribuyó, es decir, si es un aviso publicado en un diario o si se trata de una documento a ser distribuido a contribuyentes individuales a domicilio o en alguna otra forma

(Nota: Recuerden que queremos establecer hechos reales, por lo que habría que pedir alguna evidencia que muestre que de hecho el documento fue distribuido, por ejemplo, una copia del diario u otra publicación en donde apareció el aviso)

Cuando se distribuyó

## 2. El pago inicial

Para establecer qué ocurrió obtener diez (10) transacciones reales de pago del año en curso (Por transacción entenderíamos una copia del recibo y la información correspondiente en la contabilidad del municipio)

Preguntar a un contribuyente que información recibió al acercarse para pagar su obligación tributaria. Sí fue bien informado o no. En caso que no fuera bien informado habría que ver porque, podría ser que el funcionario no tenga la información acertada o actualizada o no este preparado para informar, de esta forma lo derivaría a otro sector, por la cual el contribuyente ya se molesta.

También podríamos preguntar a un contribuyente que tenga algún reclamo antes del pago porque no esta de acuerdo con la cifra que le informaron o con los metros cuadrados de construcción que figuran en su ficha, como fue atendido, si su reclamo fue resuelto lo más rápido posible, si le explicó el problema, si lo atendieron mal, habría que ver los factores que afectaron que podrían ser, falta de información, error en el cálculo, etc.

Verificar en cada uno de los diez comprobantes de pago si el cálculo fue bien realizado, si le cobraron la mora correspondiente con los intereses y gastos de gestión de cobro en caso que el pago fuera realizado fuera del plazo establecido.

Verificar en cada uno de los diez comprobantes de pago que contenga una excepción, si posee documentación de respaldo para su aplicación.

En caso de pago fraccionado, verificar en cada uno de los diez comprobantes de pago, que esa cuota sea la correspondiente y si el pago fraccionado fue debidamente autorizado, también calcular si los intereses son los correctos.

Verificar en los diez casos seleccionados al momento de recibir el dinero como se aplicó el pago, si primero por ejemplo aplican deudas de años anteriores mas multa por mora, intereses y gestión de cobro y después del año en curso.

Ver que incentivos reales se desprenden de la práctica que sigue el municipio. Es decir, se le proveen incentivos a los que pagan a tiempo o más bien a los que pagan con atraso.

Verificar en los diez casos seleccionados si el comprobante de pago esta debidamente sellado, firmado y con el timbre de caja. También podríamos verificar en contabilidad si se dio ingreso a ese comprobante por la fecha.



Ver si figuran en los diez casos seleccionados en el comprobante de pago los descuentos, pagos fraccionados y cualquier excepción para así producir el total del pago efectuado.

Si el pago es realizado con cheque ver si registraron el número del cheque, el banco emisor y los datos del contribuyente como teléfono por ejemplo.

Nota: en este punto es necesario realizar un informe de recaudación mediante cuadros y listados, que resuman cuanto se cobró, en qué zona y como se divide entre el año en curso, deuda de años anteriores y un listado de contribuyentes morosos. Sobre la base de esta información se debería desarrollar el proceso de notificaciones, que es en el punto siguiente.

### 3. La(s) notificación(es)

Establecer igual que el punto 2, es decir si que ocurrió y obtener muestras. ¿Hubo alguna notificación a los contribuyentes este año sobre el monto adeudado del impuesto y el plazo para pagar?

De recibir una contestación negativa, preguntar ¿por qué no? Notar la contestación y seguir con el quinto paso.

Si la contestación es positiva, pedir que le muestren una notificación que fue entregada este año y la lista de personas que la recibieron. Una vez visto el documento, establecer:

- A quién va dirigido, es decir, si es de carácter general “ a todos los contribuyentes” o tiene nombre y una dirección específica.
- Como distribuyeron, es decir, si es una notificación donde indica el monto de lo adeudado o simplemente que adeudan y que se les invitan a que se acerquen a pagar.
- Fue distribuida en forma planificada por zonas o barrios? O fue publicada en algún diario una lista de contribuyentes morosos con los datos específicos, si es así pedir copia de la publicación.
- En que momento la distribuyeron o publicaron en algún diario.

### 4. La evaluación de los resultados

Preguntar si hacen informes sobre las notificaciones entregadas, en caso que sea negativa, ver porque no lo hacen. En caso que sea positiva, pedir una copia del último informe y analizar como fue realizado, y el resultado del mismo. Es decir cuantos contribuyentes que fueron notificados se acercaron al municipio para el pago correspondiente. También se podría analizar cuantas notificaciones no fueron entregadas, podría ser que las direcciones no estaban localizadas o eran incorrectas.



## 5. La auditoría de los procedimientos

El municipio realiza periódicamente auditoría de procedimientos? Sí la respuesta es negativa, ver porque no la realizan. Si la respuesta es positiva, habría que ver para que lo hacen, si es para ver porque no se cumple con cierto procedimiento, cabe destacar que no debería ser una auditoría financiera para encontrar el culpable, solo para corregir una vez detectada la falta con su causa. Como lo realizan, si hay un comité designado, un sector específico con funciones predeterminadas al efecto o por un funcionario. En caso que la auditoría encuentra que no se cumplió con algún procedimiento como procede para su corrección, elabora informe, determina el motivo por el cual no se cumple con ese procedimiento, realiza el seguimiento correspondiente hasta su corrección.

Pedir copia de la última auditoría realizada y verificar como fue realizada.



**ANEXO B  
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN  
SOBRE LA SITUACION DE LA BASE DE DATOS**



## ANEXO B.1

### MÉTODO DE EVALUACIÓN DE UNA BASE DE DATOS

En este anexo se describe un método de evaluación de la situación en que se encuentra una base de datos, específicamente enfocado para el cobro del Impuesto Inmobiliario. En este caso tomaremos como punto de referencia las condiciones desarrolladas en la Base de datos durante el proyecto piloto de Itá, que ha sido un ensayo práctico donde se reflejan condiciones apropiadas que una BD debe contener para servir de una herramienta eficaz a la administración municipal, para aumentar la recaudación a la vez de aumentar la incidencia del pago voluntario de la comunidad de contribuyentes.

El contenido del anexo se cita a continuación

- El Objetivo del procedimiento
- Los procedimientos
- Los pasos que se siguen en el procedimiento

#### Objetivo de la evaluación

En este caso el objetivo es desarrollar un método que sirva de herramienta guía para evaluar la situación de una base de datos destacando las condiciones apropiadas para lograr el mejoramiento de la recaudación aumentando la incidencia del pago voluntario. Por lo que se pone mayor énfasis en dos aspectos de la BD.

- El grado en que la base de datos catastral del municipio contiene todos los inmuebles existentes en el municipio y su historial de pagos de impuestos.
- El grado en que la base de datos le permite al municipio llegar directamente a cada contribuyente para ofrecerle información completa y correcta sobre lo que debe por concepto del Impuesto Inmobiliario en el año en curso y el estado de sus pagos en años anteriores.

#### Procedimiento de evaluación

La evaluación se desarrollaría siguiendo los siguientes pasos:

1. Determinar de forma objetiva el grado en que la base de datos contiene todos los inmuebles.
  - 1.1. Comparar la base de datos del municipio con la del Servicio Nacional de Catastro utilizando como punto de referencia la cantidad de cuentas corrientes catastrales para determinar:
    - La cantidad de inmuebles que aparecen inscritos en ambas bases de datos (o el inverso, es decir, la cantidad de los inmuebles registrados en la base de datos del SNC que no aparecen en la del municipio)
    - Establecer estas cifras por separado para el área urbana y rural.
    - En ambos casos es útil señalar los porcentajes correspondientes, es decir, el porcentaje de inmuebles inscritos en ambas bases de datos (o el inverso, es decir, el porcentaje de los inmuebles registrados en la base de datos del SNC que no aparecen en la del municipio, desglosado por área urbana y rural.



- 1.2. Determinar si los loteamientos aprobados por el municipio aparecen en la base de datos del municipio y la del SNC
  - Obtener copia de todos los planos de loteamientos aprobados por el municipio
  - Sumar el número total de manzanas y lotes en esos planos
  - Restarle a ese total el total de manzanas y lotes que aparecen en la base de datos del municipio para establecer si parecen faltar manzanas y/o lotes en la base de datos.
  - Repetir este paso pero utilizando para ello la base de datos del SNC
  
- 1.3. Determinar si las construcciones aprobadas por el municipio aparecen en la base de datos
  - Obtener copia de todos los planos de construcciones aprobados por el municipio
  - Extraer la cantidad de lotes construidos y baldíos existente en la base de datos
  - Verificar cuantas construcciones aprobadas y en cuales inmuebles se registraron estas construcciones
  - Verificar cuantas de esas construcciones aprobadas se encuentran en la base de datos del SNC
  
- 1.4. Determinar si las transferencias de inmuebles aparecen en la base de datos
  - Obtener copia de todos los comprobantes de pago del Impuesto a la transferencia del año en curso
  - Extraer un listado de la Base de datos municipal la información que contienen en ese momento los inmuebles por cuentas corrientes catastrales y/o padrones que registran este pago
  - Verificar cuantas de estas cuentas corrientes registraron cambio de nombre de propietarios en la base de datos municipal
  - Verificar cuantas de esas cuentas corrientes catastrales registraron cambio de nombre de propietarios en la base de datos del SNC
  
- 1.5. Determinar si cambio del tipo de pavimento realizado por la municipalidad aparecen en la base de datos
  - Obtener copia de todos los planos de construcción de pavimento realizado en el año por el municipio
  - Extraer la cantidad de lotes que tienen frente sobre estas calles que cambiaron el tipo de pavimento y que existen en la base de datos municipal
  - Verificar cuantas de estas cuentas corrientes tienen frente sobre el tipo de pavimento construido en la base de datos del municipio.
  - Verificar cuantas de esas cuentas corrientes tienen frente sobre el tipo de pavimento construido en la base de datos del SNC.
  
- 1.6. Determinar si se diferencian en la base de datos los inmuebles que se encuentran dentro del área urbana de los que se encuentran en el área rural (entiéndase esto tanto de las cuentas corrientes catastrales como también de los padrones)
  - Obtener copia de todos los planos que se encuentran dentro del área urbana establecido por ley
  - Extraer la cantidad de lotes que se encuentran dentro del área urbana por cuentas corrientes catastrales
  - Verificar si existe alguna característica en la base de datos que permita diferenciar los que están dentro de los que están fuera del área urbana.

Nota : Eventualmente, habrá que realizar una evaluación mas precisa de los loteamientos



incluidos en la base de datos. En este prototipo se propone que el municipio incluya esa tarea en un contrato que realizaría con un profesional o una firma privada para la actualización de la base de datos. Ver para esto los términos de referencia que forman parte de este prototipo.

2. Determinar de forma objetiva el grado en que la base de datos le permite al municipio llegar directamente a cada contribuyente para ofrecerle información completa y correcta sobre lo que debe por concepto del impuesto inmobiliario en el año en curso y el estado de sus pagos en años anteriores

Para ello se sugiere una planilla en el cual se incluye la información mínima necesaria desarrollada en el proyecto piloto de Itá y que forma parte de este prototipo y donde se podrá cuantificar y cualificar la información contenida en la base de datos que se ha de evaluar.



**Ficha de evaluación de una Base de Datos**

Observación: Esta ficha será utilizada para cuantificar los registros de una BD con la información que permita comunicar al contribuyente de los planes del Gobierno local y de la situación de pago del Impuesto Inmobiliario.

ÍTEM	BD IDEAL Según experiencia	BD SNC	BD ACTUAL Municipio nuevo (confiable)	BD ACTUAL Municipio nuevo (dudoso/erróneo)	Documento de respaldo (disponible)	
<i>Datos del Propietario</i>	<i>Con nombre y apellido en un campo</i>					
	<i>Con nombre y apellido en campos separados</i>					
	<i>Con R.M.C asignado</i>					
	<i>Con N° de Cédula de Identidad Conocido</i>					
	<i>Con dirección de Cobro</i>					
<i>Datos del Inmueble</i>	<i>Con CCC N°</i>					
	<i>Con Padrón N°</i>					
	<i>Con N° de lote según plano de Loteamiento</i>					
	<i>Con Finca N°</i>					
	<i>Con Código de Ubicación</i>					
	<i>Con nombre de calle</i>					
	<i>Con Superficie de lote</i>					
	<i>Con Tipo de Pavimento</i>					
	<i>Con Superficie de Edificación</i>					
	<i>Con Tipo de Edificación</i>					
	<i>Con Antigüedad de edificación</i>					
	<i>Con Valor fiscal</i>					
	<i>Con Registro de Pago (año en curso)</i>					
	<i>Con Registro de Pago (año anterior)</i>					
	<i>Con Registro de Pago (Ultimo 5 años)</i>					
	<i>Con Registro de Pago (Ultimo 10 años)</i>					
	<i>Sin Registro de Pago</i>					
<i>Formas de almacenamiento de la información</i>						





## ANEXO B.2

### MÉTODO DE EVALUACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA EL MANTENIMIENTO DE UN BASE DE DATOS

En este anexo se desarrolla un método de evaluación de los procedimientos realizados para el mantenimiento y actualización de la Base de Datos Municipal, relacionada con la información necesaria para el cobro del Impuesto Inmobiliario.

Se toma como ejemplo o matriz el proyecto piloto desarrollado en el Municipio de Ita para describir un método de evaluación de los procedimientos de manejo de una Base de Datos en cualquier Municipio.

La idea se centra en extraer del nuevo municipio toda la información que responda a los puntos desarrollados en la experiencia de Itá, es decir describir *que, quien, cuando y como* se procede para el mantenimiento y actualización de la Base de Datos, por lo que se sugiere como guía describir y/o interpretar los procedimientos.

El contenido de este anexo se describe a continuación

- El Objetivo del procedimiento
- Los procedimientos
- Los pasos que se siguen en el procedimiento

#### **Objetivo de la evaluación**

Desarrollar un método para evaluar los procedimientos que realiza un municipio para mantener y actualizar su base de datos y en que medida lo utiliza para mejorar la recaudación y aumentar la incidencia del pago voluntario del Impuesto Inmobiliario. Por lo tanto, la evaluación nos debe ofrecer elementos de juicio para determinar en que grado el municipio aplica de forma consistente procedimientos dirigidos a lograr el objetivo. A su vez, esto significa que la evaluación es de procedimientos, no financiera

#### **Como abordar la evaluación**

Se buscará describir (distinguir) los pasos que se siguen en cada procedimiento desarrollado por los funcionarios para el mantenimiento y actualización de la base de datos Municipal. Por lo tanto, lo único que nos interesa es lo que realmente ha ocurrido, no lo que haría el municipio en un caso hipotético. Para establecer lo que ha ocurrido realmente en la practica es esencial basar la evaluación en casos concretos. La clave esta fundamentalmente en como hacemos las consultas para obtener las evidencias, por lo que a modo de ejemplo se sugieren dos formas de abordar los temas, una de ellas incorrecta y la siguiente el modo que se considera correcto para lograr el objetivo, y esto es:

*Incorrecto - ¿Cómo hacen para reflejar en la base de datos un cambio en la situación de un inmueble? – La respuesta sería un relato muchas veces ambigua y sin evidencia, hasta inclusive incomoda para el interlocutor de quién necesitamos lograr cierta confianza.*

*Correcto – Pueden mostrar los cinco últimos loteamientos aprobados por el municipio – La respuesta será sin lugar a dudas mas objetiva y entonces se podrá seguir profundizando a partir de las evidencias en los procedimientos que se siguieron tales como:*

- a) Si se registraron los lotes nuevos en la base de datos



*b) Si se registraron correctamente las informaciones tales como superficie de lotes, tipo de calle, cuentas corrientes catastrales, etc.*

*c) Si se registró la fecha de aprobación del Loteamiento y la fecha de registro en la base de datos y así sucesivamente.*

Como punto de referencia se puede utilizar el manual de procedimientos que forma parte de este prototipo. La evaluación se haría por separado para cada una de las fases del proceso de recaudación de este manual, a saber

### **Los pasos que se siguen en el procedimiento de evaluación**

1. A partir de la iniciativa del contribuyente : Se buscará establecer que ocurrió y obtener muestras a partir de una consulta tipo en cada caso

1.1. Un Loteamiento nuevo: ¿Hubo algún Loteamiento aprobado este año por la Junta Municipal?

1.2. Una construcción nueva: ¿ Hubo alguna aprobación de una ampliación o construcción nueva en el año en curso

1.3. Una Transferencia del inmueble: ¿ Hubo alguna transferencia de inmuebles durante el año en curso dentro del distrito?

Para los casos mencionados se buscará la evidencia de lo que ofrece (dispone) la Municipalidad para facilitar el procedimiento. tales como formularios, requisitos, etc.

1.1. Un Loteamiento nuevo

Se buscare establecer que ocurrió y obtener muestras pidiéndose que se traiga a la vista el ultimo proyecto de Loteamiento aprobado el año en curso por la Junta municipal. Si no se tiene, ya se podrá pasar al paso siguiente y registrar en una observación la respuesta obtenida.

Ahora bien, si podemos constatar la existencia del ultimo u otros loteamientos del año en curso y/o del año anterior, dependiendo de la época del año que se hace la evaluación, se tomaran como muestra para seguir investigando cada paso que se realizo desde que se presentó el pedido de aprobación del proyecto hasta que se registró en la base de datos, donde se verificará si aparecen los lotes nuevos, los nombres de nuevos propietarios, los registros de cuentas corrientes catastrales asignados por el SNC, como se registraron estos cambios y por quien además de cuando. Para lo cual se podrá utilizar el mismo formato donde se describen los procedimientos en el manual del proyecto piloto de Itá que forma parte de este prototipo, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizo cada paso.

La atención estará centrada tanto en un proyecto de Loteamiento nuevo como también en la regularización de una situación de hecho

1.2.- Una construcción nueva

Se buscare establecer qué ocurrió y obtener muestras a partir de que se traiga a la vista algún proyecto de construcción o ampliación sean estas nuevas o regularización de una situación de hecho realizada en el año en curso o anterior, dependiendo de la época en que



se hace la evaluación. De no disponerse de alguna evidencia requerida, ya se podrá pasar al siguiente punto. En cambio si de lo solicitado existen evidencias, éstas serán utilizadas para analizar los pasos que se hicieron a partir de la solicitud de aprobación del proyecto, describiéndose paso por paso que se hizo, quien hizo, cuando se realizó cada paso, quien o quienes intervinieron en cada paso, como se realizó el registro cada paso, para que la información que contenía el proyecto se refleje en la base de datos. Es importante saber aquí si la información del proyecto esta contenida en la BD. Téngase presente que no se busca establecer porque no se registró, sino tan solo si que es lo que se hizo. Para registrar cada paso efectuado se sugiere la utilización del formato donde se describe cada paso en los procedimientos desarrollados en el manual de procedimientos del proyecto piloto de Itá, que forma parte de este prototipo, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizó cada paso.

### 1.3.- Una Transferencia del inmueble

También para evaluar los procedimientos que realiza el municipio para mantener actualizada la BD, cuando se realiza una transferencia, se deberá obtener muestras y buscar establecer que ocurrió desde el mismo momento en que un contribuyente se acercó para efectuar el pago del Impuesto a la Transferencia, aquí nuevamente se solicitara que se muestre alguna documentaciones que se dispone de las ultimas transacciones relacionadas a este rubro. Siempre que se note la no existencia de evidencia, ya se podrá seguir con el siguiente punto de la evaluación. Sin embargo si existen registros y estos se traen a la vista, se podrá seguir con la evaluación, describiendo en el formato sugerido que es el mismo que se utilizo para describir los procedimientos en el manual del piloto Itá y que forma parte de este prototipo. Será entonces importante hacer notar en la evaluación si en la BD se registro la transacción, como se procedió para realizar este registro, por quien fue hecho cada paso y como se llevo introducir esta nueva información en la BD, la fecha en que se realizó la transacción además del la fecha del cambio de registro, etc.

2. A partir de la iniciativa municipal: En estos casos describa los pasos que la Municipalidad realiza y a partir de cuando siempre buscando la evidencia de lo que se hizo en los últimos casos que se presentaron cuando se realizaron:

- 2.1. Cambios de tipo de pavimento
- 2.2. Ampliación del Área Urbana

#### 2.1. Cambio tipo de pavimento

Aquí se podrá iniciar la evaluación a partir de una consulta tal como; ¿Cuál fue la calle que últimamente se empedró o asfalto?. Luego ya se podrá consultar en que año se hizo la construcción. Esta claro que si la construcción ya es muy antigua o no existen evidencias de documentos relacionados con construcciones recientes, ya se podrá seguir la evaluación con el siguiente punto. Recordemos que la intención es evaluar que procedimientos realiza la Municipalidad para mantener actualizada la BD cuando se Construye un nuevo pavimento, por lo que también puede plantearse el análisis a partir de lo que registra la BD en uno o varios inmuebles que tienen frente sobre una calle que en el momento de la evaluación se estableció que fue cambiada recientemente. Es entonces que se profundizara sobre el punto hasta llegar a describir cada paso realizado para que los datos ingresen a la BD. Siempre que se note que la información nueva no se registro en la BD, el responsable de la evaluación solo tomara nota y seguirá con otro punto.



## 2.2. Ampliación del Área Urbana

Si bien esta rutina no es repetitiva en un periodo fiscal, será de mucha ayuda para evaluar en un municipio la existencia de alguna regla escrita o aun practica que permita obtener la evidencia de cómo procedió la municipalidad para modificar o actualizar los datos contenidos en la BD cuando se realizo la ultima ampliación del área urbana. Al notarse la falta de alguna evidencia, se pasara al siguiente punto que se ha de evaluar. Siempre que se traiga a la vista la evidencia de cuando se produjo un hecho de ampliación del Área Urbana, esto es el decreto de ampliación, se continuará con la evaluación de este procedimiento describiendo sistemáticamente a la luz de la evidencias que pasos se siguieron desde la misma promulgación del decreto, hasta que se registro la nueva información en la BD. Dejándose notar primero si se realizaron los cambios y luego que, quien, como y cuando se realizaron cada uno de estos pasos, para lo cual se propone el formato tipo que se utilizo en el manual de procedimiento del proyecto piloto de Itá, que forma parte de este prototipo, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizo cada paso.

## 3. Corrección o ampliación de la información

3.1. A iniciativa del Contribuyente: Para las situaciones que incluyan estos casos se describirá desde el inicio del proceso cuales son los pasos que se siguieron últimamente cuando se presento algún situación similar.

### 3.1.1. Reclamo

En este caso el responsable de la evaluación iniciara la serie de consultas a partir de la pregunta ¿Cuándo fue la ultima vez que se recibió un reclamo de algún contribuyente que manifestó su desacuerdo con la información contenida en la BD?. Si no puede obtener alguna evidencia, se pasara al siguiente punto a evaluar. Si se obtiene una muestra del caso que se quiere analizar, será necesario describir cada paso que se haya realizado desde el momento en que se recibió el reclamo, hasta que se resolvió el mismo, haya motivado o no el cambio de alguna información en la BD. También se dejara notar cada paso que realizo en el procedimiento, esto es ¿que se hizo? cuando se acerco el contribuyente, ¿quien lo atendió?, ¿cuando se tomo conciencia del reclamo?, siguiendo siempre el formato utilizado en el proyecto piloto de Itá, que forma parte de este prototipo, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizo cada paso.

3.2. A iniciativa Municipal: Que estará determinado por una rutina preestablecida como plan de trabajo en el año, por lo tanto se describirán los pasos que se realiza actualmente y desde que momento se aborda el tema:

#### 3.2.1. Conciliación con el SNC

#### 3.2.2. Monitoreo e inspección de campo

### 3.2.1. Conciliación con el SNC

Al abordar este punto de la evaluación se deberá establecer siempre a través de una muestra que sucesos ocurrieron cuando se realizo por ultima vez alguna conciliación con la BD del SNC. Aquí la pregunta inicial sugerida es ¿Cuándo fue la ultima vez que realizaron una comparación entre la BD del SNC y la Municipal?. Siempre que no se tenga registros que evidencien que sucedieron los hechos, se seguirá con la evaluación del siguiente punto. Esto será distinto si se obtiene una muestra donde se note que sí se realizaron acciones de



conciliación entre ambas BD, ya que entonces sí se deberá profundizar con la evaluación al punto de describir cada paso realizado desde que inicio el proceso de comparación, esto es; si partió de una orden de trabajo, de una iniciativa aislada o una rutina preestablecida, si existe algún convenio entre ambas instituciones, hasta describir como se produjeron los cambios a partir de las diferencias que se encontraron, esto es agregar o modificar la información en la BD municipal a partir de las discrepancias notadas en el proceso. Para tomar nota de los pasos que se siguieron, también aquí se propone utilizar el formato utilizado en el plan piloto de Itá que forma parte de este prototipo, donde describirá cada paso realizado en el proceso de conciliación, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizo cada paso.

### 3.2.2. Monitoreo e inspección de campo

Aquí también se buscara establecer que ocurrió y obtener muestras a partir de la pregunta inicial que se sugiere sea ¿Cuándo se realizó por ultima vez algún monitoreo o inspección de campo para verificar la veracidad de la situación de hecho con la información contenida en la BD?. Esto podrá carecer de alguna evidencia, de ser así se seguirá con la evaluación del siguiente punto, pero si se pudo obtener alguna muestra se describirá en el formato sugerido cada paso realizado siempre a la luz de las evidencias, desde el inicio de las acciones; esto es saber si fue una acción aislada o iniciativa preestablecida en alguna rutina municipal, hasta el punto en saber como se ingreso la información a la BD el producto de este monitoreo.

## 4. Auditoria

En esta etapa de la evaluación se deberán seguir las mismas pautas que se desarrollo durante todo el proceso, es decir se buscara obtener muestras que evidencien la ocurrencia del hecho o de la existencia de un procedimiento preestablecido sea este escrito o no, que se haya registrado para mantener la integridad de la BD a través de alguna auditoria de procedimientos. La pregunta inicial sugerida en este caso es ¿Cuándo fue la última vez que se realizó alguna tarea para verificar que se siguen los procedimientos para mantener actualizada la BD?. Siempre que no haya ninguna evidencia ya se podrá concluir con esta etapa de la evaluación. Si se notará alguna evidencia de que si existió alguna auditoria, se deberá describir cada paso de lo ocurrido desde el mismo inicio; esto es; si la auditoria se realizó como un evento aislado o es el resultado de una rutina preestablecida, hasta establecer como se registraron las modificaciones de la información en la BD que resultaron de la auditoria. Esto se hará siguiendo el formato utilizado en el proyecto piloto Itá, que también forma parte de este prototipo y que permitirá registrar cada paso detectado por el responsable de la evaluación en el procedimiento realizado en este punto, al grado de describir que, quien, cuando y como se realizo cada paso.

Observación: De todo la información extraída será importante saber cuales de las reglas o procedimientos se hallan escritas y si se desarrollan, además de cómo fue que los encargados de desarrollarlas tomaron conocimiento y lo llegaron a aplicar. Esto a los efectos de saber como es que funciona la transferencia de conocimiento en la Institución tradicionalmente y en base al cual se podrá adaptar las experiencias a este nuevo Municipio



**ANEXO C**  
**METODOLOGÍA DE CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS PARA**  
**ADECUAR Y ACTUALIZAR LA BASE DE DATOS**



## **ANEXO C.1 PEDIDO DE PROPUESTA BASE DE DATOS CARTOGRÁFICA Y ALFANÚMÉRICA DE INMUEBLES URBANOS**

### **Antecedentes**

En general los gobiernos locales no cuentan con una base de información actualizada y completa sobre los inmuebles urbanos ubicados en el distrito para poder administrar adecuadamente el impuesto inmobiliario:

- La información catastral disponible tiende a tener una cobertura limitada e incluye datos desactualizados y/o incorrectos sobre tenencia, superficie del terreno, tipo de pavimento o área construida
- Hay una desvinculación entre la base de datos alfanúmerica que maneja el municipio y la cartografía catastral existente, por tanto no es posible localizar a los inmuebles
- El catastro por lo general no refleja el crecimiento urbano de los últimos años, sea por expansión del centro urbano histórico o por nuevos loteamientos en áreas rurales
- Como consecuencia, muchos municipios no emplean la información catastral existente para efectos contributivos

Debido a estas deficiencias que presente la base de datos de inmuebles:

- No hay forma de saber la relación existente entre la recaudación efectiva del impuesto inmobiliario urbano (lo recaudado) y el potencial de recaudación (lo que puede ser recaudado) y
- La recaudación depende exclusivamente de la acción voluntaria del ciudadano quien viene por propia iniciativa al municipio a cumplir con sus obligaciones tributarias

Por tanto los gobiernos locales no están aprovechando adecuadamente esta fuente importante de recurso.

### **Alcance del Trabajo a Realizar en el Municipio de ...**

Nota: Al aplicar estos términos de referencia a un municipio específico incluir aquí la información sobre la situación en que se encuentra la base de datos catastral en ese municipio. Para ello se deberá realizar una evaluación inicial de la situación de los inmuebles catastrados y en función de la misma se definirá el alcance del trabajo a realizar, incluyendo un estimado de

- a. la cantidad de inmuebles que debería contener la Base de Datos
- b. cuantos de esos inmuebles no se encuentran en la Base de Datos existente
- c. la cantidad de planos de loteamientos aprobados en el municipio
- d. la cantidad de lotes y manzanas en esos planos



## Objetivo

Elaborar una Base de Datos de cada inmueble ubicado en el municipio (indicar si se trata de inmuebles urbanos, rurales o urbanos y rurales) y su respectivo propietario. Esta Base de Datos constará de una parte cartográfica y otra alfanumérica que deberán contener la información que se describe en el Anexo A a estos términos de referencia.

## Tareas

### 1. Crear la base de datos alfanúmerica

#### 1.1. Recopilar y obtener los materiales básicos:

- Base de Datos Municipal
- Base de Datos del SNC

#### 1.2. Conformar la nueva Base de Datos de la siguiente manera:

- Las datos citados abajo deben corresponder a los datos contenidos en la Base de Datos del SNC
  - a. Número de Cuenta Corriente Catastral del inmueble
  - b. Superficie del Terreno en m<sup>2</sup>
  - c. Tipo de pavimento que posee en su(s) frente(s)
  - d. Categoría(s) de la edificación
  - e. Superficie(s) edificada(s) por categoría de la edificación
  - g. Número de finca
  - h. Manzana y lote según consta en ese plano.
  - i. Nombre(s) o número(s) de la calle(s) según consta en ese plano,
  - k. Nombre del Propietario, con el apellido y nombre en campos separados
- Los Datos citados abajo deben corresponder a los datos contenidos en la Base de la Municipalidad
  - l. Número de la casa si existe
  - m. Número del Registro Municipal del Contribuyente (RMC)
  - n. Dirección de Cobro
  - o. Historial de pago
- El Dato f para cada inmueble proviene de la Base de Datos de Loteamientos y corresponde al Código de Ubicación del plano en el cual se encuentra localizado el inmueble.

#### 1.3. Ajustar la estructura de la Base de Datos según sea necesario para conformar a la descripción en el Anexo A (Ejemplo: Separar nombre y apellido del propietario en campos separados)

#### 1.4. Identificar y listar las discrepancias existentes entre la Base de Datos del SNC y la de la Municipalidad en relación a los datos citados abajo en inmuebles con igual número de cuenta corriente catastral (dato a):

- a. Superficie del Terreno en m<sup>2</sup>
- b. Tipo de pavimento que posee en su(s) frente(s)
- c. Categoría(s) de la edificación
- d. Superficie(s) edificada(s) por categoría de la edificación
- e. Número de finca
- f. Manzana y lote según consta en ese plano.
- g. Nombre(s) o número(s) de la calle(s)
- h. Nombre del Propietario



- 1.5. Identificar y listar los inmuebles con número de cuenta corriente catastral válidos en la Base de Datos de la Municipalidad que no aparecen en la Base de Datos del SNC
- 1.6. Identificar y listar los inmuebles existentes en la Base de Datos del Municipio que tienen un número de cuenta corriente catastral que no es válido
2. Crear la base de datos cartográfica
  - 2.1. Recopilar y obtener los materiales básicos:
    - Cartografía del IGM (Instituto Geográfico Militar) y de la Dirección de Estadística y Censo
    - Ortofotocartas del SNC
    - Copias escaneadas de Planos Distritales, de Planos de Loteamientos y Fraccionamientos y de Planos Manzaneros preferentemente con los números de cuentas corrientes asignadas del SNC
  - 2.2. Georeferenciar en campo los planos de Loteamientos y Fraccionamientos
  - 2.3. Elaborar los Mapas Índices digitalizados y georeferenciados
  - 2.4. Elaborar un sistema cuadrículado-reticulado de ubicación
  - 2.5. Codificar los Planos de Loteamientos (Código de ubicación del plano) en función a la cuadrícula de ubicación en el mapa índice.

## **Productos**

### 1. Base de datos alfanúmerica

- 1.1. Base de Datos de Inmuebles y de Planos, según se describen en el Anexo C.2 y C.3  
Formato digital:
  - En EXCEL
  - Especificaciones Técnicas de los Campos, según se describen en el Anexo C.3
- 1.2. Listados producto de las Tareas 1.4, 1.5 y 1.6  
Formato impreso:
  - En formato A4  
Formato digital:
  - En EXCEL
  - Especificaciones Técnicas de los Campos, según se describen en el Anexo C.3

Los archivos digitales deberán presentarse en CD-ROM.

### 2. Base de datos cartográfica

#### 2.1. Sistema de ubicación cuadrículado-reticulado

Propuesta del cuadrículado en borrador – a los 10 días hábiles de comenzar el contrato



Formato digital: En AUTOCAD o ARCVIEW

2.2. Mapa Índice Distrital I y II según se describen en los Anexos C.3.1.1 y C.3.1.2

- | Formato impreso:   | Formato digital:       |
|--------------------|------------------------|
| - Escala =1:15.000 | - En AUTOCAD o ARCVIEW |
| - A color          |                        |
| - Leyenda          |                        |
| - Papel Poliéster  |                        |
| - 3 Originales     |                        |

2.3. Mapa Índice del Area Urbana I y II según se describen en los Anexos C.3.2.1 y C.3.2.2

- | Formato impreso:   | Formato digital:       |
|--------------------|------------------------|
| - Escala =1:15.000 | - En AUTOCAD o ARCVIEW |
| - A color          |                        |
| - Leyenda          |                        |
| - Papel Poliéster  |                        |
| - 3 Originales     |                        |

2.4. Mapa Índice por cuadrícula de ubicación

- | Formato impreso:   | Formato digital: |
|--------------------|------------------|
| - Escala =1:10.000 | - En AUTOCAD     |
| - A color          |                  |
| - Leyenda          |                  |
| - Papel Poliéster  |                  |
| - 2 Original       |                  |

2.5. Carpeta de Planos ordenados por cuadrícula de ubicación

- Mapa Índice por cuadrícula de ubicación. (Ver 2.4)
  - Copias escaneadas de Planos de Loteamiento
- | Formato impreso: | Formato digital: |
|------------------|------------------|
| - En formato A3  | - En JPG         |
| - 1 Original     |                  |

2.6. Mapa de Inmuebles con edificaciones.

- | Formato impreso:   | Formato digital:       |
|--------------------|------------------------|
| - Escala =1:15.000 | - En AUTOCAD o ARCVIEW |
| - A color          |                        |
| - Leyenda          |                        |
| - Papel Poliéster  |                        |
| - 3 Originales     |                        |

2.7. Mapa de infraestructura vial

- | Formato impreso:   | Formato digital:       |
|--------------------|------------------------|
| - Escala =1:15.000 | - En AUTOCAD o ARCVIEW |



- A color
- Leyenda
- Papel Poliéster
- 3 Originales

Los archivos digitales deberán presentarse en CD-ROM.

### **Metodología Y Plan De Actividades Para La Realización Del Trabajo**

La Propuesta deberá contener la Metodología y el Plan de Trabajo para la implementación del trabajo definido en estos Términos de Referencia

El plan de Trabajo incluye la descripción de Actividades, Personal propuesto, Equipo, Recursos asignados y Plazo

### **Plazo**

Se establece un plazo máximo de .. meses calendario para la entrega en forma final de todos los productos previstos en éstos Términos de Referencia

### **Informes**

La Consultoría deberá presentar los siguientes informes de avance que contendrán todos los productos desarrollados conforme al cronograma de cumplimiento y los resultados a ser alcanzados y un informe final.

Frecuencia de los informes a ser presentados:

1. Informe de Inicio de Actividades.
2. Informe de avance de actividades, a los 90 días
3. Informe final versión preliminar a los 30 días antes del plazo máximo
4. Informe final versión final, al cumplirse el plazo.

### **Condiciones técnicas de los consultores**

Conocimientos y Experiencia específica

- Experiencia específica en Sistemas de Información geográfica (ARCVIEW) o AUTOCAD
- Experiencia específica en la creación y el manejo de una Base de Datos Catastral
- Trabajos similares: Número de contratos mínimo tres (3) (Presentar copias de contratos o los certificados de ejecución)
- Acceso a Equipos y Software necesarios para generar e imprimir los productos según se describen en la sección IV. Productos



## ANEXO C.2

### INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER LA BASE DE DATOS ALFANÚMERICA

La Base de Datos alfanúmerica constará de la Base de Datos de Inmuebles y la de Planos de Loteamientos:

C.2.1 La Base de Datos de Inmuebles urbanos debe contener la siguiente información:

- a. Número de Cuenta Corriente Catastral del inmueble (según asignada por el SNC)
- b. Superficie del Terreno en m<sup>2</sup>
- c. Tipo de pavimento que posee en su(s) frente(s)
- d. Categoría(s) de la edificación
- e. Superficie(s) edificada(s) por categoría de la edificación
- f. Código de ubicación<sup>3</sup> correspondiente al plano de loteamiento en donde se encuentra el inmueble
- g. Número de finca
- h. Manzana y lote según consta en ese plano.
- i. Nombre(s) o número(s) de la calle(s) según consta en ese plano,
- j. Número de la casa si existe
- k. Nombre del Propietario, con el apellido y nombre en campos separados
- l. Número del Registro Municipal del Contribuyente (RMC) (según asignado por el municipio)
- m. Dirección de Cobro (cuando esta es distinta a la del inmueble)
- n. Historial de pago (pagos del impuesto inmobiliario realizados por año)

C.2.2 La Base de Datos de Planos de Loteamientos debe contener la información siguiente:

- a. Código de ubicación del plano
- b. Ubicación en el área urbana establecida por decreto nacional o fuera de ella
- c. Propietario del emprendimiento
- d. Administrador del emprendimiento (el responsable de tramitar la aprobación del loteamiento ante el municipio)
- e. Dirección y el número de teléfono del Administrador
- f. Nombre del Fraccionamiento
- g. Número de la Finca matriz
- h. Número(s) de Padrón(es) o de cuenta corriente catastral del inmueble del cual surge el loteamiento
- i. Cantidad de manzanas y lotes del loteamiento
- j. Número de cuenta corriente catastral inicial y final de cada una de las manzanas del loteamiento
- k. Superficie loteada y total

---

<sup>3</sup> Para establecer el código de ubicación será necesario primeramente dividir el mapa del municipio en cuadrículas, numerando los ejes norte / sur con letras y los ejes este / oeste con números. De esta manera cada cuadrícula del municipio tiene una designación única compuesta de una letra y de un número. Según se van ubicando los planos de loteamientos por cuadrícula en el mapa del municipio se identifica cada plano con el número de cuadrícula y dos dígitos adicionales secuenciales. Por ejemplo, el primer plano en la cuadrícula 3C sería el 3C01, el segundo 3C02 y así sucesivamente. Esta numeración de planos es lo que constituye el código de ubicación del plano. Cada lote de un loteamiento llevaría el código de ubicación del plano de loteamiento correspondiente. Al tener cada inmueble un código de ubicación se le puede ubicar en el mapa del municipio.



### ANEXO C.3

#### INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER LA BASE DE DATOS CARTOGRÁFICA

La Base de Datos Cartográfica constará de :

##### C.3.1 Mapa Índice Distrital I y II

C.3.1.1 Mapa Índice Distrital I que contendrá las siguiente información

- a. Sistema de cuadrículado y reticulado de ubicación
- b. Demarcación de los límites del Distrito
- c. Demarcación de los límites del Area urbana establecida por Decreto nacional
- d. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales especificando el tipo de pavimento
- e. Delineamiento de la red hidrográfica, cursos de agua, lagunas
- f. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel
  - de manzanas
  - de lotes
- g. Demarcación de puntos referenciales que faciliten la localización del sitio (Escuelas, Oratorios, Plazas, Canchas deportivas, Hitos indicadores de distancias en las rutas)
- h. Para cada plano de loteamiento:
  - Nombre del Fraccionamiento
  - Nombre de la Empresa inmobiliaria o Propietario del emprendimiento
  - *Límites de cada plano de loteamiento y su código de ubicación correspondiente*

C.3.1.2 Mapa Índice Distrital II que contendrá las siguientes informaciones

- a. Sistema de cuadrículado y reticulado de ubicación
- b. Demarcación de los límites del Distrito
- c. Demarcación de los límites del Area urbana establecida por Decreto nacional
- d. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales especificando el tipo de pavimento.
- e. Delineamiento de la red hidrográfica, cursos de agua, lagunas.
- f. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel
  - de manzanas
  - de lotes
- g. Demarcación de puntos referenciales que faciliten la localización del sitio (Escuelas, Oratorios, Plazas, Canchas deportivas, Hitos indicadores de distancias en las rutas)
- h. Para cada plano:
  - Nombre del Fraccionamiento
  - Nombre de la Empresa inmobiliaria o Propietario del emprendimiento
  - *Límites de cada manzana de cada loteamiento y su número de manzana según la numeración de cuenta corriente*

##### C.3.2 Mapa Índice del Area Urbana I y II

C.3.2.1 Mapa Índice del Area Urbana I con las siguientes informaciones

- a. Sistema de cuadrículado y reticulado de ubicación
- b. Demarcación de los límites del Area urbana establecida por Decreto nacional
- c. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales especificando el tipo de pavimento.
- d. Delineamiento de la red hidrográfica, cursos de agua, lagunas.



- e. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel
  - de manzanas
  - de lotes
- f. Demarcación de puntos referenciales que faciliten la localización del sitio (Escuelas, Oratorios, Plazas, Canchas deportivas, Hitos indicadores de distancias en las rutas)
- g. Para cada plano de loteamiento ubicado en el Area Urbana:
  - Nombre del Fraccionamiento
  - Nombre de la Empresa inmobiliaria o Propietario del emprendimiento
  - Nombre de calles
  - *Límites de cada plano de loteamiento y su código de ubicación correspondiente*

#### C.3.2.2 Mapa Índice del Area Urbana II con las siguientes informaciones

- a. Sistema de cuadrículado y reticulado.
- b. Demarcación de los límites del Area urbana establecida por Decreto nacional
- c. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales especificando el tipo de pavimento.
- d. Delineamiento de la red hidrográfica, cursos de agua, lagunas.
- e. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel
  - de manzanas
  - de lotes
- f. Demarcación de puntos referenciales que faciliten la localización del sitio (Escuelas, Oratorios, Plazas, Canchas deportivas, Hitos indicadores de distancias en las rutas)
- g. Para cada plano de loteamiento ubicado en el Area Urbana
  - Nombre del Fraccionamiento
  - Nombre de la Empresa inmobiliaria o Propietario del emprendimiento
  - Nombre de calles
  - *Límites de cada manzana de cada loteamiento y su número de manzana según la numeración de cuenta corriente*

#### C.3.3 Carpeta de planos por cuadrícula de ubicación, que deberá contener lo siguiente:

##### C.3.3.1 Mapa Índice por cuadrícula con las siguiente información

- a. Cuadrícula de Ubicación
- b. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales especificando el tipo de pavimento.
- c. Delineamiento de la red hidrográfica, cursos de agua, lagunas.
- d. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel
  - de manzanas
  - de lotes
- e. Demarcación de puntos referenciales que faciliten la localización del sitio (Escuelas, Oratorios, Plazas, Canchas deportivas, Hitos indicadores de distancias en las rutas)
- f. Para cada plano de loteamiento ubicado en esa cuadrícula:
  - Nombre del Fraccionamiento
  - Número único de cada plano de loteamiento ubicado en esa cuadrícula (Código de ubicación)

##### C.3.3.2 Copia de cada plano de loteamiento ubicado en esa cuadrícula:

- a. Número único del plano (Código de ubicación)
- b. Nombre de la Empresa inmobiliaria o Propietario del emprendimiento
- c. Nombre del fraccionamiento
- d. Nombre de calles



e. Numeración de lotes

C.3.4. Mapa de inmuebles con edificaciones

- a. Delineamiento de la estructura urbana y de loteamientos al nivel de manzanas y lotes
- b. Demarcación de lotes con edificaciones

C.3.5 Mapa de infraestructura vial que contendrá las siguientes informaciones:

- a. Delineamiento de calles urbanas, caminos distritales y vías nacionales
- b. Nombre de las vías
- c. Tipo de pavimento y año de realización

C.3.6 Carpeta de Planos ordenados por cuadrícula de ubicación conteniendo:

- a. Los Mapas Índice por cuadrícula de ubicación
- b. Los Planos de Loteamientos ordenados por cuadrícula de ubicación



## ANEXO C.4 ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS CAMPOS DE LA BASE DE DATOS

### Descripción de los campos de la Tabla Inmuebles (Atributos del Inmueble)

Nombre	Tipo de Dato	Tamaño
Cta.Cte.Catastral	Numérico	Doble (inicia en 27000101)
finca	Numérico	Entero (mayor a cero)
barrio	Texto	20 caracteres
área	Numérico	Entero Largo (mayor a cero)
Frente 1	Numérico	Entero (mayor a cero)
Frente 2	Numérico	Entero (mayor a cero)
Frente 3	Numérico	Entero (mayor a cero)
Frente 4	Numérico	Entero (mayor a cero)
Frente 5	Numérico	Entero (mayor a cero)
Frente 6	Numérico	Entero (mayor a cero)
Tipo de construcción 1	Texto	2 caracteres
Tipo de construcción 2	Texto	2 caracteres
Tipo de construcción 3	Texto	2 caracteres
Tipo de construcción 4	Texto	2 caracteres
Tipo de construcción 5	Texto	2 caracteres
Superficie construida 1	Numérico	Byte
Superficie construida 2	Numérico	Byte
Superficie construida 3	Numérico	Byte
Superficie construida 4	Numérico	Byte
Superficie construida 5	Numérico	Byte
zona	Texto	3 caracteres
Tipo de pavimento 1	Texto	2 caracteres
Tipo de pavimento 2	Texto	2 caracteres
Tipo de pavimento 3	Texto	2 caracteres
Tipo de pavimento 4	Texto	2 caracteres
Tipo de pavimento 5	Texto	2 caracteres
Tipo de pavimento 6	Texto	2 caracteres
calles	Texto	100 caracteres
Fecha de Inscripción	Fecha	Fecha corta dd/mm/aa
Numero de casa	Numérico	Entero (mayor a cero)
Numero de Manzana	Texto	5 caracteres
Numero de lote	Texto	5 caracteres
Código de ubicación	Texto	10 caracteres
Código de arrendamiento	Texto	10 caracteres
Código de Excepción	Texto	10 caracteres
Código de Explotación Agrícola	Numérico	Entero

**Descripción de los campos de la Tabla Planos (Atributos del Plano)**

Nombre	Tipo de Dato	Tamaño
Cuadrícula	Texto	2 caracteres
Numero de Plano	Numérico	Byte (distinto de nulo)
Finca	Texto	50 caracteres
Padrón	Texto	50 caracteres
Cantidad de Manzanas	Numérico	Byte (mayor a cero)
Cantidad de Lotes	Numérico	Entero (mayor a cero)
fraccionamiento	Texto	100 caracteres
Código de Ubicación	Texto	10 caracteres
Sub Código	Texto	2 caracteres
Urbano	Boolean	Si/No
Fecha de Presentación	Fecha	Fecha corta dd/mm/aa
Fecha de Aprobación	Fecha	Fecha corta dd/mm/aa
Numero de Resolución	Texto	10 caracteres
Nombre del Propietario	Texto	100 caracteres
Apellido del Propietario	Texto	100 caracteres
Administrador	Texto	50 caracteres

**Descripción de los campos de la Tabla Propietario (Atributos del Propietario)**

Nombre	Tipo de Dato	Tamaño
Código del Propietario (RMC)	Numérico	Entero Largo
Cédula de Identidad	Texto	8 caracteres
Nombres	Texto	100 caracteres
Apellidos	Texto	100 caracteres
Ciudad	Texto	50 caracteres
Dirección (1)	Texto	100 caracteres
Dirección (2)	Texto	100 caracteres
Teléfono	Texto	20 caracteres

**Resumen de tipos de datos utilizados en la Base de Datos**

Tipo de Dato	Utilización	Tamaño
Texto	Texto o combinaciones de texto y números, como direcciones. También números que no requieran cálculos, como números de teléfono, números de pieza o códigos postales.	Hasta 255 caracteres. Microsoft Access sólo almacena los caracteres introducidos en un campo; no almacena los caracteres de espacio de las posiciones desocupadas de un campo Texto
Numérico	Datos numéricos para cálculos matemáticos, excepto cálculos de dinero	1, 2, 4 u 8 bytes. 16 bytes para el Id. de réplica (GUID) exclusivamente.
Auto numérico	Números secuenciales exclusivos (en incrementos de 1) o números	4 bytes. 16 bytes para el Id. de réplica (GUID) exclusivamente.



<b>Tipo de Dato</b>	<b>Utilización</b>	<b>Tamaño</b>
	aleatorios insertados automáticamente cuando se agrega un registro	
Boolean	Campos que sólo contendrán uno de dos valores, como Sí/No, Verdadero/Falso, Activado/Desactivado	1 bit.
Objeto OLE	Objetos (como documentos de Microsoft Word, hojas de cálculo de Microsoft Excel, imágenes, sonidos u otros datos binarios) creados en otros programas mediante el protocolo OLE y que pueden ser vinculados a o incrustados en una tabla de Microsoft Access	Hasta 1 gigabyte (limitado por el espacio en disco).
Fecha / Hora	Fechas y horas	8 bytes



**ANEXO D**  
**MANUAL DE PROCEDIMIENTOS TIPO O MODELO**



**ANEXO E**  
**SISTEMA DE GESTION Y FACTURACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**

