

GUÍA

PARA MEJORAR
LAS FINANZAS MUNICIPALES

FINANZAS MUNICIPALES

ALTERVIDA
Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo



Este documento fue elaborado conjuntamente por el Programa de Gestión Ambiental y Desarrollo Local de Alter Vida y el Proyecto Finanzas Municipales de la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID

Elaboraron este documento

Peter Doty, Director del Proyecto Finanzas Municipales “Municipios Creciendo”

Jorge Abbate, Director Ejecutivo Alter Vida

Cesar Riart, Coordinador Administrativo de Finanzas Municipales “Municipios Creciendo”

Rubén Sanabria, Coordinador de Finanzas Municipales Alter Vida

Fredy Giménez, Consultor de Finanzas Municipales “Municipios Creciendo”

Victor Sanabria, Consultor de Finanzas Municipales “Municipios Creciendo”

Cristina Silvero, Consultor de Finanzas Municipales “Municipios Creciendo”

Annie Granada, Responsable de edición

Doris Strubing, Ilustración

Celeste Prieto, Diseño Gráfico

Arte Nuevo, Impresión

Asunción, setiembre de 2004

INDICE

INTRODUCCION	4
I. COMO MEJORAR LA SITUACION FINANCIERA DE UNA MUNICIPALIDAD	6
1. Incrementando las recaudaciones	
2. Reorganizando la administración	
II. COMO HACER MAS DEMOCRATICA LA GESTION MUNICIPAL	12
1. Fomentando las audiencias públicas	
2. Realizando rendiciones de cuenta	
3. Trabajando con las contralorías ciudadanas	
4. Impulsando los mecanismos de acceso a la información	
5. Realizando las obras publicas mediante concursos de precios	
6. Publicando las ordenanzas y resoluciones de la Municipalidad	
7. Brindando toda la información al contribuyente	
8. Editando publicaciones informativas	
9. Brindando las condiciones de sustentabilidad	
III. COMO FOMENTAR OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS	16
1. Creando un fondo de desarrollo	
2. Cumpliendo lo pactado con las comisiones vecinales	
3. Contratando empresas constructoras locales	
IV. COMO ORGANIZAR EL TRABAJO DE MEJORAMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES	18
1. Recolección de datos	
2. Recaudación de impuesto inmobiliario	
ANEXO 1: LOGROS OBTENIDOS EN PROYECTOS EJECUTADOS	26
ANEXO 2: INSTITUCIONES QUE BRINDAN ASESORAMIENTO EN FINANZAS MUNICIPALES	30

INTRODUCCION

La presente GUIA es el resultado de un Proyecto que se desarrolla en el Paraguay a partir del año 2001 y sobre todo, constituye un aporte que surge como efecto de los logros obtenidos por dicho Proyecto.

El Proyecto Finanzas Municipales ejecutado por CHEMONICS con el apoyo de USAID (Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), ha iniciado sus operaciones en Paraguay en el año 2001 y en el 2002 USAID y ALTER VIDA (Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo) firmaron un convenio de cooperación para la ampliación del Proyecto de Finanzas Municipales a mas municipios.

El objetivo del proyecto es el de fomentar en las municipalidades obras y los servicios públicos con transparencia y participación ciudadana, mediante una asistencia técnica que permita a los gobiernos locales, obtener nuevas fuentes de financiamiento e incrementar sustancialmente las recaudaciones genuinas de las mismas.

Los diagnósticos realizados en distintos municipios, presentaban en el período comprendido entre 1997 y 2002 serios trastornos financieros sin aparente solución según sus administradores. La situación financiera se hallaba en precarias condiciones debido a las obsoletas técnicas de recaudación y a la actitud de los administradores municipales, quienes esperan que el contribuyente, por su propia iniciativa o por alguna necesidad administrativa o legal, se acerque a pagar sus tributos y otras obligaciones con la municipalidad. Asimismo, los municipios disponían de sistemas de información contable muy limitados, normativas tributarias reducidas y funcionarios con escasa capacitación profesional.

El primer intento del proyecto fue obtener financiamiento de bancos y financieras de plaza, que les permita cumplir con las obras y servicios prometidos a la ciudadanía, pero en todos los casos y en forma sistemática el rechazo fue la norma debido a la caótica situación financiera que era constante en todas las municipalidades. Por tanto, se comenzaron a analizar otras alternativas y se detectó que los niveles de morosidad de los contribuyentes eran altísimos y que lo recaudado constituía una pequeña parte de las posibilidades de cobranza total.

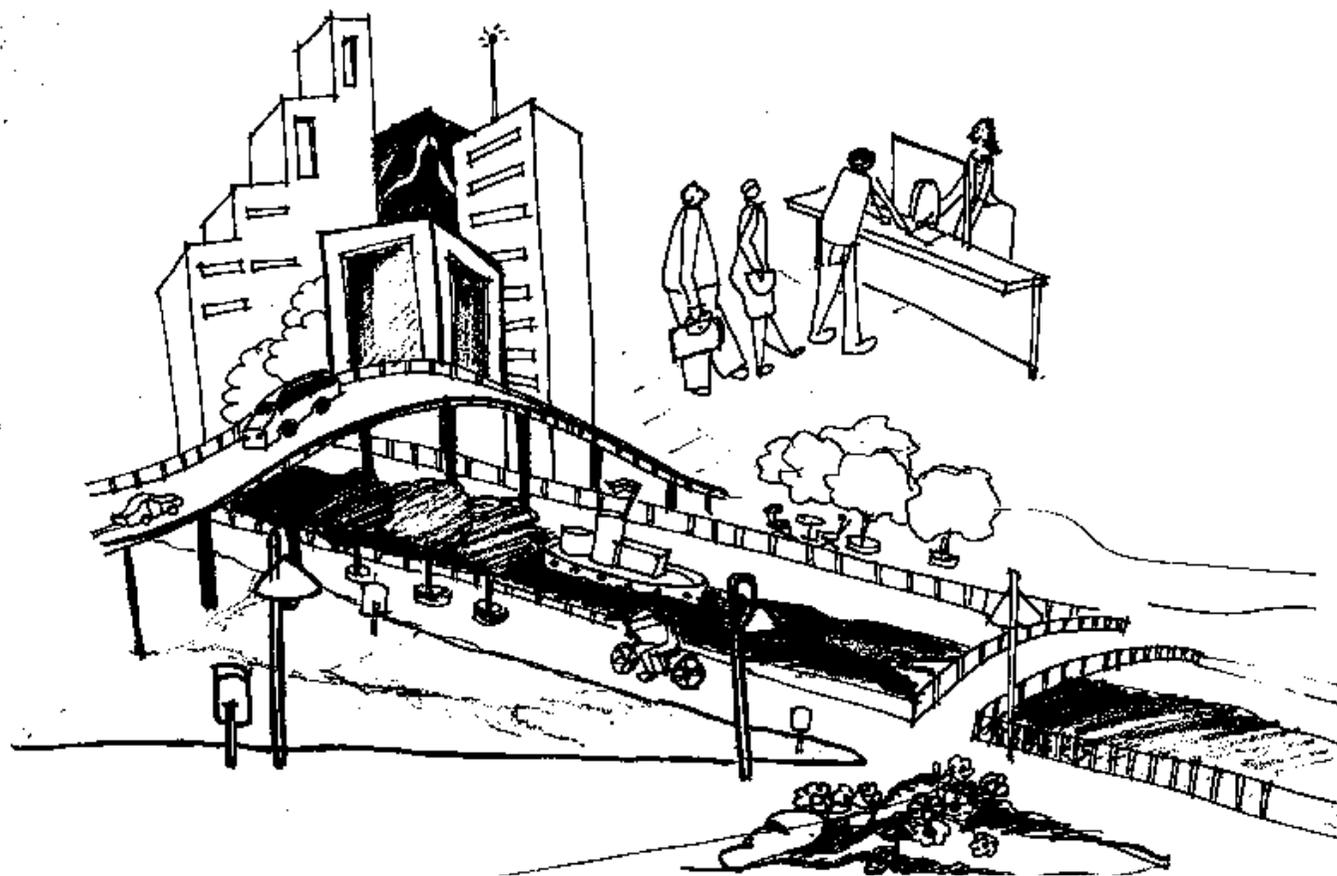
El Proyecto Finanzas Municipales introdujo en los municipios un sistema original creado en base a la observación de los problemas comunes a todos y principalmente enfatizando las posibilidades de incrementar sus recaudaciones. En los primeros 12 municipios que recibieron el apoyo del proyecto, la recaudación en impuesto inmobiliario y patente comercial se incrementó entre 48 % y 130% con un promedio del 83%, en el primer año de operación.

Dicho sistema ha permitido revertir la aguda crisis financiera, dando un respiro a las administraciones municipales y permitiéndoles cumplir con el mejoramiento en obras y servicios prometido a sus conciudadanos.

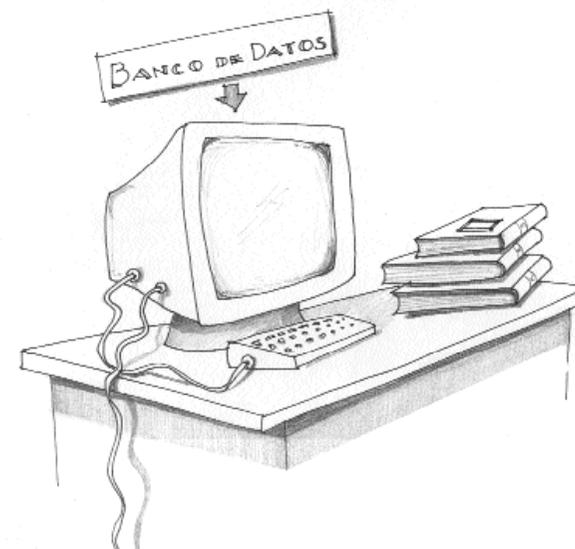
Igualmente, una vez recuperada la salud financiera, han aumentado ampliamente los niveles de eficiencia y motivación del personal municipal. Los administradores comunales han fomentado la participación de la población civil por medio de audiencias públicas de presupuesto y de rendición de cuentas que han mejorado la transparencia en el manejo de la “cosa pública”.

Mediante el acceso a la información se permite a la sociedad civil solicitar todo tipo de información a sus gobernantes y se complementa con la instalación de la página web donde se presenta toda la situación administrativa, financiera y contable del Municipio.

Estos son logros importantes hacia el fortalecimiento de la democracia que es el objetivo principal de este emprendimiento, apoyado por la Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



COMO MEJORAR LA SITUACION FINANCIERA DE UNA MUNICIPALIDAD



Todas las Municipalidades tienen “tesoros ocultos” que no están a la vista de los administradores de turno y por tanto no son aprovechados en beneficio de la ciudadanía. La fórmula del Proyecto Finanzas Municipales para mejorar las condiciones de una municipalidad en aproximadamente 90 días consiste en extraer dichos “tesoros”, que se consigue indefectiblemente dando cumplimiento a las siguientes etapas:

1. INCREMENTANDO LAS RECAUDACIONES

→ ANALISIS Y REORGANIZACION DE LA BASE DE DATOS

Las base de datos de los contribuyentes, de las cuentas catastrales, de los pagos recibidos y de otro tipo existentes en los municipios están normalmente desactualizadas, con errores y con el soporte de algún software difícil de manejar. Estos factores mencionados las hacen prácticamente inútiles a la hora de querer extraer información calificada, por ejemplo, sobre los contribuyentes con tributos pendientes de pago.

Se propone trabajar las bases de datos en planilla electrónica - Excel que tiene gran versatilidad para manejar datos y permite ordenar los mismos en forma descendente o ascendente, conforme a la conveniencia.

➔ IDENTIFICACION DE GRANDES CONTRIBUYENTES MOROSOS

Con la base de datos en excel se puede identificar fácilmente a los grandes contribuyentes que aún no abonaron sus tributos y desde qué año están adeudando, a efectos de iniciar de inmediato los reclamos de pago. El cobro a los grandes contribuyentes morosos genera de inmediato un ingreso considerable que entusiasma al Ejecutivo Municipal a continuar con los pasos siguientes, que incrementarán aún más las recaudaciones.



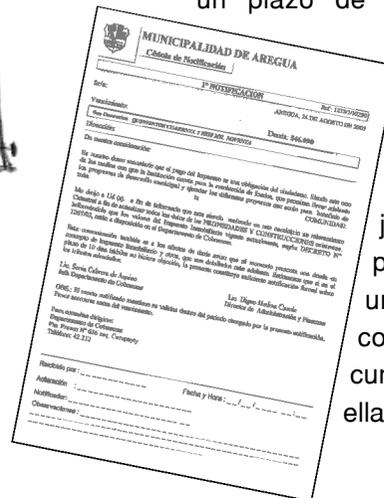
➔ INSTALACION DE UN SISTEMA INFORMatico DE GESTIÓN MUNICIPAL

Dicho sistema permitirá a la municipalidad crear un Registro Municipal del Contribuyente que es un número único que al ser llamado, trae a la pantalla todas las cuentas pendientes que tiene ese contribuyente en diferentes conceptos, tales como: impuesto inmobiliario, patente comercial, patente profesional, registro de conducir, entre otros.

De esta manera se obtendrán liquidaciones de cuentas en forma rápida y segura, determinando el saldo deudor de cada contribuyente.

➔ INSTALACION DE PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIONES

La ley permite a las municipalidades utilizar un sistema de notificaciones para el cobro de contribuyentes morosos. Se compone de una batería de 3 notificaciones en las cuales se informa al contribuyente el monto de su deuda y se le concede un plazo de 3 días para que se apersona en la municipalidad a abonar su compromiso impago. De no presentarse el mismo, luego del envío de la 3ª notificación, la municipalidad pasa el legajo a la asesoría jurídica para el inicio de la demanda judicial. El nuevo sistema informático permite manejar en forma rápida y precisa una gran cantidad de notificaciones, así como el control de las mismas, para dar cumplimiento con las fechas establecidas en ellas.



→ NOTIFICACION A LAS GRANDES EMPRESAS LOTEADORAS

Las grandes empresas inmobiliarias y loteadoras tienen un número tan grande de lotes, que hace impracticable realizar las notificaciones de sus deudas con un sistema manual. El sistema informático permite manejar holgadamente las cuentas de las grandes loteadoras, ya que la mayoría de ellas están atrasadas en sus pagos y en la actualización de sus ventas con la municipalidad.

De llegar a un acuerdo con estas grandes empresas se puede recibir un importante flujo de efectivo.

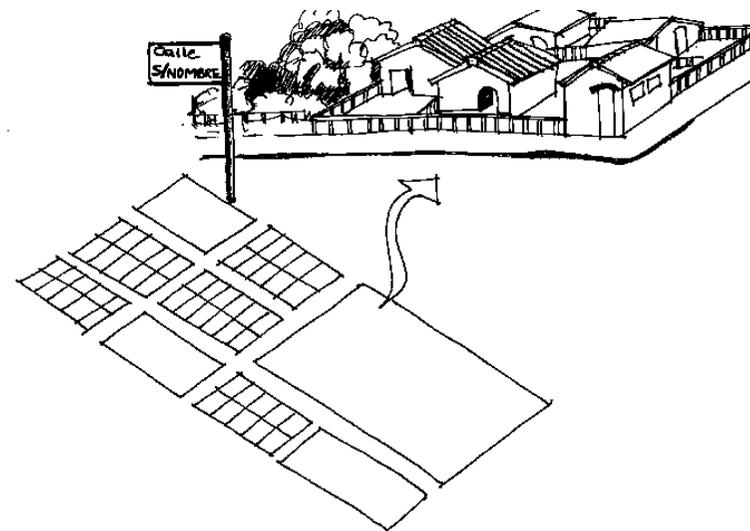
→ MODULO CONTENCIOSO

Existen contribuyentes difíciles de convencer con el sistema de notificaciones, por lo que una vez que su legajo es enviado al Asesor Jurídico debe ser manejado dentro de lo que se conoce como “módulo contencioso”, que es un procedimiento legal que permite en el menor tiempo posible obtener el embargo y la sentencia de remate de la propiedad demandada. De esta manera se tiene un elemento de mucha contundencia que irremediamente lleva a los contribuyentes a optar por realizar el pago a la Municipalidad ante el peligro inminente de perder su propiedad.

→ MEJORAMIENTO CATASTRAL

La mayoría de los municipios tiene un gran déficit en datos del sistema catastral que disponen. Hay barrios enteros que figuran como una o dos propiedades grandes; sin embargo ya fueron loteados hace años y se encuentran totalmente construidos. Por ello, se pierden cifras millonarias en la recaudación impositiva pues no se está cobrando por los lotes, ni por las construcciones realizadas.

La solución es capacitar al personal y actualizar el catastro de todos los barrios, para que se puedan cobrar los impuestos correctamente.

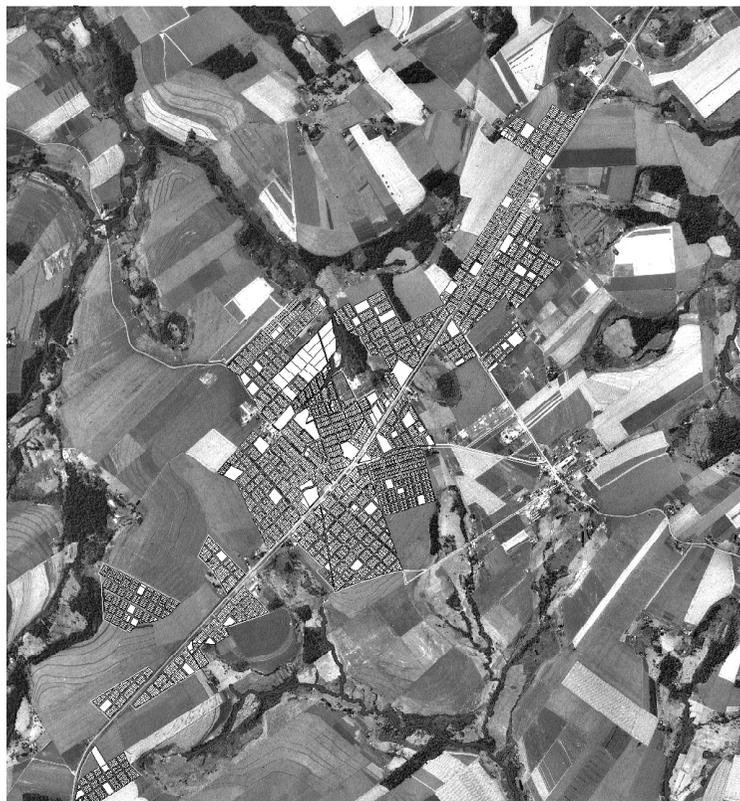


→ RELIQUIDACIONES

La Ley 125/91 en su artículo 216 permite a las municipalidades efectuar el reclamo de deudas por nuevas construcciones que no fueron declaradas ante la municipalidad, aunque el impuesto a la propiedad esté al día. Esto es lo que se conoce como Reliquidaciones y está absolutamente encuadrado dentro de las normativas legales, aunque muchos contribuyentes se molestan porque creen estar al día con sus impuestos. Es una fuente de importantes ingresos que deja de cobrarse por desactualización de los datos existentes en la municipalidad.

→ FOTOS SATELITALES

Este instrumento permite la rápida identificación de las construcciones nuevas que no están registradas en la municipalidad. Una vez en conocimiento de los edificios no registrados se envía personal de la Dirección de Catastro para que realice la medición de las construcciones a fin de incorporarlas a la base de datos. Con esta información se pueden hacer las reliquidaciones a los contribuyentes, con resultado rápido y positivo.



2. REORGANIZANDO LA ADMINISTRACION

Uno de los acuciantes problemas de las Municipalidades es la desorganización administrativa que produce problemas con los contribuyentes debido a la mala atención que muchas veces brindan los funcionarios. Esta situación trae aparejada bajas recaudaciones por desmotivación del personal y falta de capacitación tanto los directivos como del personal de mando medio. Para revertir este estado de cosas es preciso realizar una reorganización administrativa, para lo cual se debe contar con el apoyo incondicional del Intendente y de la Junta Municipal y dar estricto cumplimiento a los siguientes puntos:

→ CONFECCION DE NUEVO ORGANIGRAMA

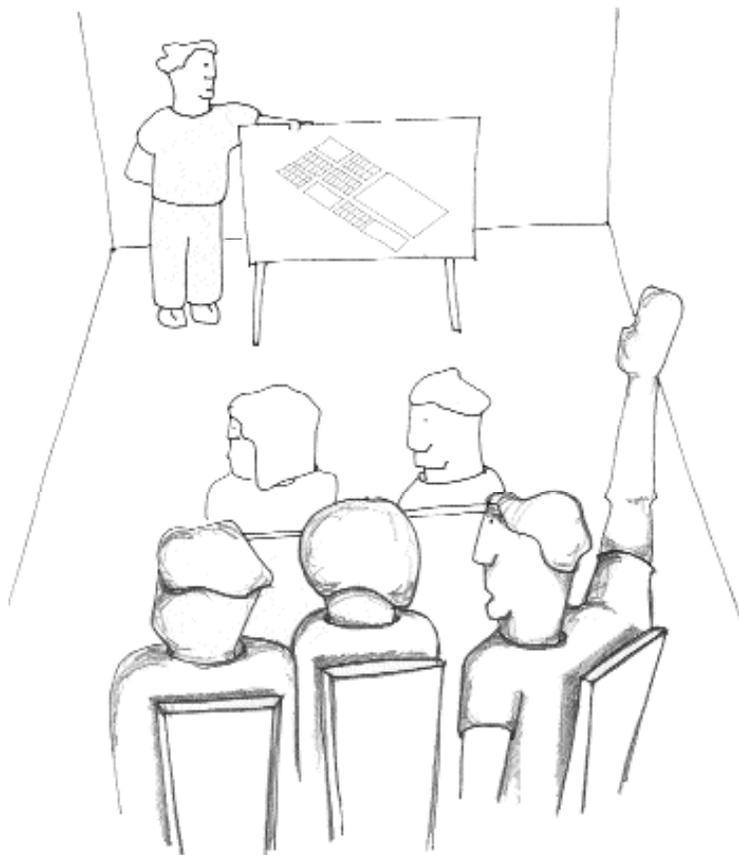
Es de fundamental importancia tener un Organigrama en donde se incluya la Dirección de Recaudaciones como encargada de realizar el manejo de los ingresos municipales. Asimismo, debe revisarse cuidadosamente cada área operativa y administrativa de la Municipalidad de manera a detectar si todos los empleados han sido nombrados oficialmente por la Intendencia, y de no ser así obtener los nombramientos correspondientes e incluirlos en el nuevo organigrama.

→ MANUAL DE FUNCIONES

Generalmente los funcionarios municipales no reciben capacitación específica al asumir su cargo y hacen su trabajo porque se lo explicaron superficialmente, sin aclararle las razones de fondo de los procedimientos bajo su responsabilidad. Por tanto, es importante realizar un Manual de Funciones para todos los puestos en el cual se detalle el perfil del empleado que debe cubrir dicho cargo y todos los procedimientos que debe realizar en el desempeño de sus funciones. Una vez concluido el Manual de Funciones, se puede completar con capacitaciones donde se explique la importancia de cumplir rigurosamente con cada procedimiento.

→ CAPACITACION DEL PERSONAL

La capacitación de los funcionarios es de fundamental importancia para que conozcan a profundidad los procedimientos establecidos y brinden una atención esmerada a los contribuyentes. Paralelamente se deben realizar talleres de motivación con el objeto de levantar la autoestima y mejorar la calidad total del servicio.



→ **CURSOS DE LIDERAZGO**

Generalmente, un elevado porcentaje de Directores y Jefes de reparticiones municipales acceden a sus cargos por relaciones políticas y no son idóneos para las tareas que se les encomienda y consecuentemente el área en que se desenvuelven presenta una marcada ineficiencia. Para subsanar este problema es fundamental capacitar a los funcionarios y sobre todo potenciar su liderazgo por medio de

talleres y seminarios.

→ **ACTUALIZACION DE LA CONTABILIDAD MUNICIPAL**

Una de las grandes debilidades que presenta el área contable de las municipalidades es que no todas disponen de un Balance Anual y si lo tienen, no especifica la situación patrimonial de la institución. En otras palabras, las Municipalidades no saben lo que tienen porque no hay registro o los controles son deficientes. Lo que hacen los departamentos contables es registrar la ejecución presupuestaria con ingresos y gastos sin clasificar, la cual presenta una situación irreal, por lo que se desconocen si en realidad hay un superávit o déficit ordinario que es de fundamental importancia para conocer la situación financiera de la municipalidad.

2

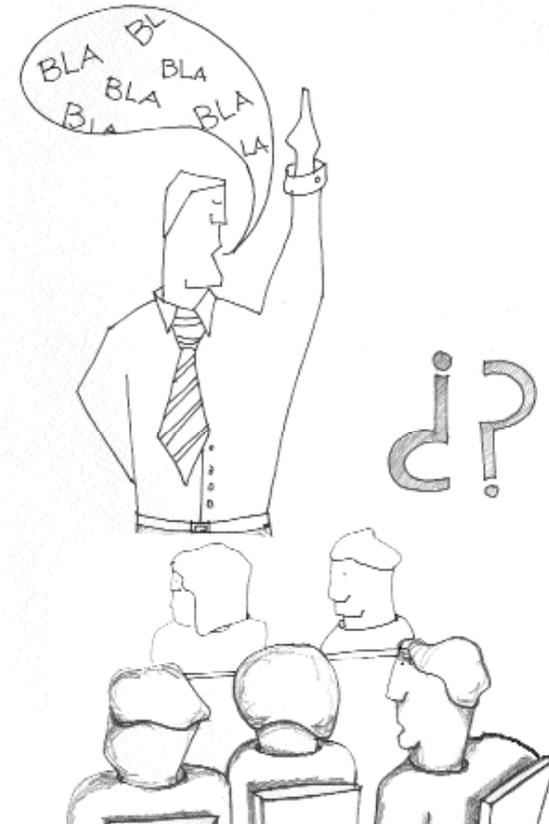
COMO HACER MAS DEMOCRATICA LA GESTION MUNICIPAL

Una vez encaminado el sistema de reorganización administrativa que potencia las recaudaciones, el Proyecto Finanzas Municipales propone acciones que le dan carácter democrático a la Institución Municipal, que son las siguientes:

- Mejoramiento de la Transparencia administrativa
- Rendición de Cuentas de la Gestión administrativa del Intendente y de la Junta Municipal como forma de demostrar la responsabilidad de ambos estamentos
- Participación de la Ciudadanía en las decisiones municipales
- Ética e Integridad en las funciones directivas

Los pasos que se detallan a continuación son vitales para que estas acciones, que caracterizan a un proceso democrático sean internalizadas por la ciudadanía y por el funcionariado municipal de manera a convivir en un modelo democrático, transparente y participativo, modelo que puede permitir mejores condiciones de sustentabilidad de la gestión municipal en el largo plazo.

De esta manera, se pretende que el sistema democrático se instale en una unidad social pequeña como es la Municipalidad y pueda extenderse a otras más como las Gobernaciones para que finalmente se incorpore al Gobierno Central y se extienda a todo el país, con el consiguiente beneficio para todos los ciudadanos.



1. FOMENTANDO LAS AUDIENCIAS PUBLICAS

Las Audiencias Públicas de Presupuesto son instrumentos importantes que permiten a la municipalidad fomentar la participación ciudadana y al mismo tiempo transparentar la función de gobierno. No constituyen eventos aislados sino mecanismos que comprenden varios tipos de acontecimientos.

Generalmente se inician con:

- El reconocimiento de las Comisiones Vecinales de la localidad;
- La invitación a las reuniones a todas las organizaciones de la sociedad civil;
- La realización de un Taller previo en el cual se explique en qué consiste la Audiencia Pública de Presupuesto y como se prepara un breve Proyecto de Factibilidad, de suerte que puedan solicitar recursos para obras o servicios en la Audiencia;
- La realización de la Audiencia Pública de Presupuesto en la cual las autoridades municipales reciben los proyectos de inversión presentados por las comisiones vecinales para que sean incluidos en el presupuesto del año entrante;
- La selección de los proyectos a ser incorporados al presupuesto, realizada por el Intendente en consulta con representantes de la comunidad y el envío del proyecto de presupuesto a la Junta Municipal para su aprobación final.
- La formación y capacitación de una persona de la municipalidad que se encargue de realizar en el futuro las tareas relacionadas a la Audiencia Pública;
- Finalmente, la Intendencia informará periódicamente a la ciudadanía y a la Junta Municipal sobre el cumplimiento de los proyectos incorporados al presupuesto como resultado de la Audiencia Pública y realizará un evento de Rendición de Cuentas en el que entregará un informe final sobre todo lo ejecutado en relación a los compromisos asumidos.

2. REALIZANDO RENDICIONES

DE CUENTA

Sin lugar a dudas la Rendición de Cuentas que se realiza también en forma de Audiencia Pública, es el mejor mecanismo con que cuentan los Intendentes para transparentar su gestión administrativa. Para el efecto se invita a toda la ciudadanía a asistir al acto en el cual el Intendente, y los Directores de departamentos presentan la ejecución presupuestaria. En la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas se muestran los ingresos y egresos de la institución en el último año, los balances, la situación patrimonial, los niveles de deudas actuales y las obras realizadas. En estos eventos los ciudadanos participan presentando sus dudas y cuestionamientos y reciben las explicaciones pertinentes.

3. TRABAJANDO CON LAS CONTRALORIAS CIUDADANAS

La Contraloría Ciudadana es una Organización de la Sociedad Civil que opera como una red nacional en diversos municipios del país. Está formada por un grupo de destacadas personas del municipio, que con la anuencia de las autoridades municipales participan de las actividades comunales en carácter de contralores externos no remunerados. Tienen derecho (reconocido en la Constitución Nacional) a recibir toda la información financiera y contable que soliciten a la municipalidad. A través de las Contralorías, los miembros de la sociedad participan activamente cuestionando las decisiones de las autoridades municipales que consideren perjudiciales a los intereses de la ciudadanía. Obviamente, no tienen participación directa en las decisiones municipales pero son normalmente respetados y constituyen una garantía de buena gestión administrativa.

4. IMPULSANDO LOS MECANISMOS DE ACCESO A LA INFORMACION

El libre acceso a la información es un concepto nuevo que está tomando cuerpo en los municipios y es de vital importancia pues conjuga elementos de transparencia y de participación ciudadana. En algunas municipalidades fueron promulgadas ordenanzas de libre acceso a la información, que posibilitan a cualquier persona que resida en esa jurisdicción solicitar las informaciones que crea conveniente sobre los manejos administrativos y financieros de la institución comunal. La información debe ser proveída dentro de un plazo razonable y si su obtención supone procedimientos muy largos y costosos será pagado por el solicitante. No obstante la existencia del mecanismo de acceso a la información en varias municipalidades, las solicitudes presentadas son escasas dado el desconocimiento de la ciudadanía acerca de este derecho. Por lo tanto, se debe realizar una campaña en los medios de comunicación a fin de informar a la población de los beneficios de tener libre acceso a la información municipal.



5. REALIZANDO LAS OBRAS PUBLICAS MEDIANTE CONCURSOS DE PRECIOS

La realización de obras públicas representa erogaciones importantes para la municipalidad y generalmente despierta suspicacias en la ciudadanía porque no siempre se maneja en forma transparente. Para eliminar dicho recelo las autoridades municipales deben encarar con seriedad el llamado a concursos de precios y licitaciones públicas, así como las adjudicaciones correspondientes. Se debe alentar a la administración municipal que para la construcción de cada obra pública se sigan los lineamientos estipulados en las normativas de la LEY DE ADQUISICIONES N° 2051/03.



6. PUBLICANDO LAS ORDENANZAS Y RESOLUCIONES DE LA MUNICIPALIDAD

El ejecutivo municipal debe propiciar la publicación constante de las ordenanzas y resoluciones promulgadas por la intendencia y la corporación legislativa, de manera que los ciudadanos estén enterados de las normas que rigen a su comunidad y así transparentar la gestión operativa y mantener canales de comunicación con la ciudadanía.

7. BRINDANDO TODA LA INFORMACION AL CONTRIBUYENTE

La factura es el comprobante que el contribuyente recibe al abonar sus impuestos. y generalmente contiene el monto final sin mayores detalles. Esto le dificulta conocer lo que efectivamente está pagando o como se obtuvo el monto resultante. Esta falta de transparencia, es motivo suficiente para incluir en la factura toda la información que permita al

contribuyente determinar si el cálculo del impuesto está correcto. Por tanto, debe consignarse en la factura, en el caso del Impuesto Inmobiliario: la superficie del terreno, la superficie construida, el tipo de construcción, el tipo de pavimento de la calle y la zona donde se ubica el terreno. Estos datos permiten al contribuyente controlar el cálculo del impuesto inmobiliario que corresponde a su propiedad.

8. EDITANDO PUBLICACIONES INFORMATIVAS

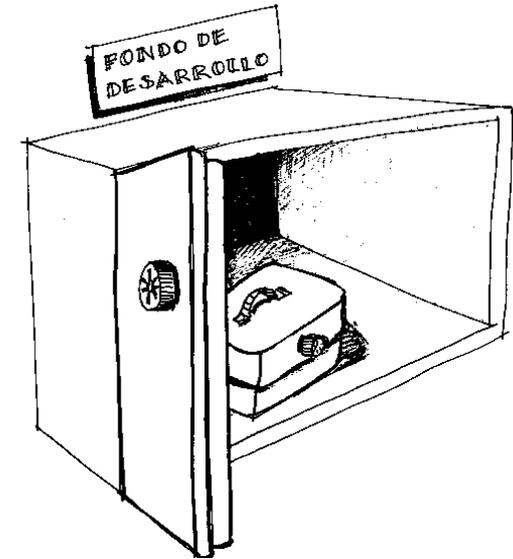
La municipalidad debe tener comunicación con la ciudadanía para que ésta se mantenga informada de las actividades desarrolladas en su comunidad y de la gestión administrativa de sus autoridades. Para el efecto, sería muy conveniente que la institución municipal edite una revista o publicación periódica en la cual se presenten las acciones encaradas en el municipio en dicho periodo.

9. BRINDANDO LAS CONDICIONES DE SUSTENTABILIDAD

Es imperioso que se utilice la asistencia técnica externa con un criterio de sustentabilidad. Si la asistencia mejoró considerablemente los ingresos municipales, promovió la transparencia y mejoró en general, toda la relación entre las autoridades y los ciudadanos, es preciso que se realicen los esfuerzos, tanto de autoridades como de los funcionarios municipales, para mantener y sostener el trabajo y los logros obtenidos, no permitiendo que el proyecto decaiga cuando la asistencia externa se retira.

3

COMO FOMENTAR OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS



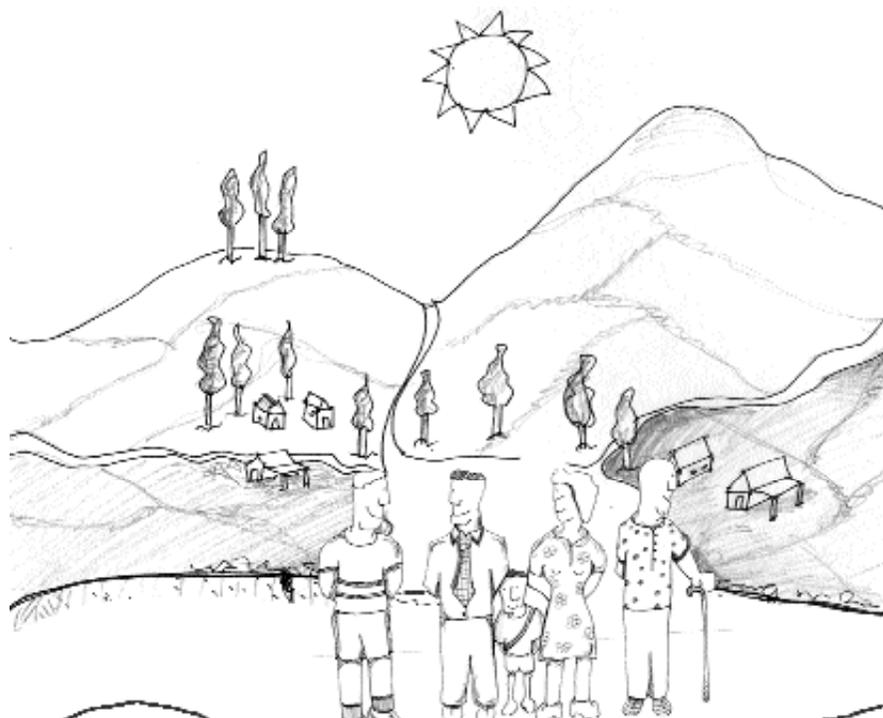
El principal objetivo de la administración municipal es realizar obras de infraestructura y mejorar los servicios básicos que satisfagan las necesidades de la población y eleven el nivel de vida de la misma. Por eso, debe trabajarse con las comisiones vecinales para detectar cuales son las verdaderas necesidades y satisfacerlas convenientemente.

Mientras mayores sean los recursos destinados a obras públicas, mas se estará favoreciendo al desarrollo local, entendiendo que serán las empresas y la mano de obra de la comunidad quienes ejecutarán las obras y los servicios necesarios.

Existen diferentes estrategias para impulsar la realización de obras y servicios en el municipio:

1. CREANDO UN FONDO DE DESARROLLO DE

Una forma segura de tener recursos suficientes para realizar obras y servicios es crear un Fondo de Desarrollo, que deberá conformarse por lo menos con el 35 % del incremento en las recaudaciones del impuesto inmobiliario. El Fondo debe estar depositado en una Cuenta Corriente independiente en un banco de plaza y ser manejado en forma transparente para evitar suspicacias. El control del Fondo de Desarrollo podría encomendarse a la Contraloría Ciudadana para brindar mayor transparencia.



2. CUMPLIENDO LO PACTADO CON LAS COMISIONES VECINALES

Es de suma importancia que las autoridades municipales mantengan un estrecho contacto con las comisiones vecinales. Debe ser prioridad para el Intendente, la Junta Municipal y sus asesores, cumplir con los proyectos presentados por las comisiones vecinales en Audiencias Públicas y comprometidas en el presupuesto anual. Por tal motivo, se debe cumplir rigurosamente con la realización de la Rendición de Cuentas Anual, en la cual se informe detalladamente el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Audiencia Pública de Presupuesto y en caso que no se haya podido cumplir con la totalidad, explicar los motivos y los plazos en que podrían realizarse.

3. CONTRATANDO EMPRESAS CONSTRUCTORAS LOCALES

Las obras de infraestructura deberían ser construidas por empresas locales, si las hubiera y de esta manera contribuir con el desarrollo local. Al inyectar circulante al sistema monetario se produciría un inmediato, un incremento de la demanda y con ello, una mejora económica para la comunidad. De no existir empresas constructoras locales capaces de realizar dichas obras se debería negociar con las empresas ganadoras de las licitaciones, a que utilicen un porcentaje de mano de obra local para favorecer económicamente a la población.

4

COMO ORGANIZAR EL TRABAJO DE MEJORAMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

El Proyecto Finanzas Municipales dispone de métodos o programas de trabajo especiales para cada área que asesora. Estos programas son específicos pero cumplen con los criterios generales esbozados con anterioridad, para la obtención del mejoramiento financiero y operativo de una

Municipalidad en aproximadamente 90 días. A continuación transcribimos las actividades del programa que consideramos más importantes para incrementar las recaudaciones a corto plazo.

I. Recolección de datos

A. ORGANIGRAMA DEL SECTOR

Obtener organigrama del sector

B. MARCO LEGAL

1 Obtener la normativa vigente para el sector

2 Promover la promulgación de ordenanzas/resoluciones básicas

- a. Nueva Unidad de Recaudaciones
- b. Resolución de conformación del Comité de Recaudaciones
- c. Reprogramación para comisiones de notificadores y censistas
- d. Exoneraciones de intereses y multas
- c. Prescripciones, exoneraciones y exenciones
- d. Explotaciones de terrenos urbanos con mas de 10.000 m²
- e. Ordenamiento de catastro y actualización de datos del censo.

C. ANALISIS DE LA BASE DE DATOS

Obtener información para la base de datos

D. CLASIFICACION DE LA BASE DE DATOS

- a. Cantidad de propietarios
- b. Categoría de inmuebles
- c. Metros cuadrados construidos
- d. Superficie de pavimento
- e. Tipo de explotación
- f. Exoneraciones
- g. Terrenos municipales
- h. Cantidad de terrenos baldíos
- i. Cantidad de propiedades construidas
- j. Morosos por año
- k. Nivel de morosidad
- l. Cantidad de propiedades por zonas
- m. Cantidad de cuentas corrientes catastrales
- n. Cantidad de cuentas por barrio

E. PRESENTACION DE DATOS E INFORMES A LA JUNTA E INTENDENCIA MUNICIPAL

II. Recaudación de Impuesto Inmobiliario

A. COMITE DE RECAUDACIÓN

B. CATASTRO

C. OBTENCION DE LOS DATOS MINIMOS PARA IDENTIFICAR GRANDES CONTRIBUYENTES

Contribuyentes:

- a. Que cuentan con propiedad (es) con mayor valor fiscal
- b. Que cuentan con propiedad (es) con mayor superficie construida
- c. Que cuentan con propiedad (es) con mayor superficie de terreno
- d. Que cuentan con propiedad (es) con mayor morosidad en el pago del impuesto inmobiliario.
- e. Que cuentan con mayor morosidad en la consolidación de sus cuentas.

D. IDENTIFICACION DE GRANDES CONTRIBUYENTES

Con los datos para seleccionar los grandes contribuyentes (como mínimo 50), se procederá a filtrar en planilla electrónica para:

- a. Listar los Contribuyentes con propiedades de mayor valor fiscal, seleccionando (en Excel-Datos-Ordenar) en forma descendente.
- b. Listar los contribuyentes con propiedades de mayor superficie construida, seleccionando (en Excel-Datos-Ordenar) en forma descendente.
- c. Listar los contribuyentes con mayor superficie de terreno, seleccionando (en Excel-Datos-Ordenar) en forma descendente.
- d. Listar los contribuyentes con mayor morosidad de pago de impuesto inmobiliario, seleccionando (en Excel) en forma descendente. Para ello se efectuará en Excel un resumen de deuda por sub-total y por contribuyente.
- e. Cruzar las informaciones recabadas en los ítems anteriores (a,b,c,d,) de modo a evitar errores u omisiones en la selección de los primeros 50 grandes contribuyentes.
- f. Ubicar las propiedades con un Comité de Recaudación, a través de referencias, consultas a conocedores de la zona urbana, tales como Intendente, Concejales y Directores.
- g. Efectuar una apreciación visual para identificar los grandes contribuyentes de la zona urbana.
- h. Obtener el listado de los primeros 50 grandes contribuyentes.
- i. Verificar y actualizar los pagos del contribuyente; con los datos de pagos ordenados en el sistema, o bien efectuar una revisión en los archivos del municipio. En caso de no contar con los datos de pagos de los últimos 5 años, se procederá a ordenar los pagos en una planilla Excel para su posterior migración al sistema.

E. IDENTIFICAR A GRANDES CONTRIBUYENTES LOTEADORES

Solicitar al encargado de catastro los planos de loteamientos aprobados por la Junta Municipal. Con los datos mínimos para seleccionar contribuyentes, se procederá a filtrar en planilla Excel para:

- a. listar a los grandes contribuyentes loteadores con terrenos de mayor valor fiscal, seleccionando (en Excel) en forma descendente
- d. Listar los grandes contribuyentes loteadoras con mayor morosidad de pago de impuesto inmobiliario, seleccionando (en Excel) en forma descendente. Para ello se efectuará un resumen de deuda por sub-total por contribuyente.
- c. Cruzar las informaciones recabadas en los ítems anteriores (a,b,) de modo a evitar errores u omisiones en la selección de las loteadoras.
- d. Ubicar las propiedades con el Comité de Recaudación, a través de referencias y consultas a conocedores de la zona urbana, como el Intendente, Concejales y directores de departamentos municipales.
- e. Efectuar una apreciación visual para identificar los loteamientos seleccionados.
- f. Elaborar el listado de las deudas de las loteadoras
- g. Verificar y actualizar los pagos de los contribuyentes; con los datos de pagos ordenados en el sistema o bien revisando en los archivos del municipio. En caso de no contar con los datos de pagos de los últimos 5 años en el sistema, se ordenarán los pagos en una planilla excel para su posterior migración al sistema

F. CAPACITAR (LEYES, HABILIDADES, TECNICAS DE CENSO Y DE COBRANZA)

Se desarrollará un programa de capacitación con el objetivo de contar con personal suficientemente adiestrado en técnicas y políticas de recaudación e implementar una nueva cultura de trabajo basada en la proactividad y el logro de los objetivos por medio de un trabajo en equipo, coordinado y sistemático.

G. ORGANIZACION UNA UNIDAD DE RECAUDACIONES

1. Convocatoria

Incluye desde la selección del personal que se encargará de los grandes contribuyentes, de las notificaciones y los censistas, hasta la designación de los mismos y se deben seguir los siguientes pasos.

- a. Solicitar al Intendente por nota, la persona encargada del sector de recaudaciones de grandes contribuyentes, notificadores y censistas necesarios
- b. Indicar el perfil para el notificador y censista que como no requiere experiencia, podría ser funcionarios interesados en trabajar en horarios especiales.
- c. Solicitar a la Secretaria de la Municipalidad, la localización y la concertación de las entrevistas con los interesados.
- d. Concertar con la contraparte, el horario y fechas de entrevistas con los interesados.

2. Selección

Incluye participar conjuntamente con la contraparte designada en las entrevistas con los interesados al cargo de notificadores, censistas y encargado de grandes contribuyentes, hasta la designación correspondiente.

3. Designación

Se pretende designar por resolución de la intendencia a los nuevos notificadores, censistas y a un responsable de grandes contribuyentes que formará parte del equipo de la nueva unidad de recaudaciones;

4. Contrataciones

Se solicita la confección de los contratos para los futuros notificadores/censistas y encargado de recaudaciones.

5. Organización

Se debe crear o reorganizar la unidad de recaudación.

H. REVISION DE DATOS DE UNA LIQUIDACIÓN Y ADECUACIÓN A LEYES Y ORDENANZAS

1. La revisión de datos de una liquidación se realiza a efectos de verificar la consistencia de los datos para la liquidación del impuesto. La verificación incluirá pruebas y cálculos para la determinación de:

- a. Cálculo del valor fiscal del terreno.
- b. Tipo de pavimento utilizado en el cálculo del valor del terreno.
- c. Cálculo del Valor fiscal de la construcción
- d. Categorización vigente y la utilizada en la liquidación.
- e. Total valor fiscal.
- f. Cálculo de intereses
- g. Cálculo de recargos y multas

2. Revisión de la Operatoria

- a. Prueba de integralidad del proceso (flujo)
- b. Seguimiento de un caso práctico que puede ser de cobro de impuesto inmobiliario.
- c. Control sobre la documentación exigida (cumplimiento de requisitos legales)
- d. Prueba de seguimiento
- e. Liquidación. Verificar como se liquida, quién liquida y que accesos tiene a la base de datos el liquidador.
- f. Analizar que tributos perciben en la liquidación
- g. Comparar lo liquidado con lo establecido en la ordenanza tributaria vigente
- h. Seleccionar 10 facturas y comparar con ordenanza
- i. Analizar si existen duplicados confiables, con hojas membretadas prenumeradas
- j. Controlar si la facturación se efectúa por año de pago.
- k. Ingreso
- l. Indagar sobre el procedimiento de arqueo de cierre de caja
- m. Cotejar que la suma de las facturas coincida con el rubro presupuestado
- n. Revisar la correlatividad de las facturas (usadas y anuladas)
- o. Visualizar las boletas de depósitos y las rendiciones de caja, además de los duplicados de las boletas de ingresos
- p. Controlar que todas las boletas emitidas coincidan con el monto del arqueo.
- q. Controlar y verificar que el responsable del sector de liquidación se ocupe de controlar: el rubro de liquidación (rural/urbano), la situación explotada/no explotada (si cuenta con un informe anual) y si los datos del propietario (nombre y apellido, dirección, teléfono) están actualizados.
- r. Observar los niveles de separación de funciones, quienes controlan a liquidación, tesorería, informes diarios y contables

I VISITAS INICIALES PARA CONFIRMAR VERACIDAD DE DATOS Y/O PRIMERA NOTIFICACIÓN

1. **El proceso de verificación in situ es realizado por el notificador, antes de la entrega de la notificación, para la correcta evaluación de la situación de la propiedad, a efectos de recabar informaciones respecto a su categoría, tipo de pavimento, superficie de terreno y superficie construida. Para ello se distribuirán las notificaciones, debiendo proveerle al notificador de planos índice, planos manzanos para la ubicación de las propiedades. En la verificación de datos del inmueble pueden surgir las siguientes alternativas:**
 - a. Los datos de la notificación coinciden con los datos verificados y se entrega de la notificación.
 - b. Los datos de la notificación no coinciden con la situación de la propiedad verificada, no se entrega la notificación y se efectúa la actualización de la base de datos del inmueble (por medio de hojas censales), y posteriormente se reliquida la cuenta.

J. RELIQUIDACIONES

1. **Por Impuesto mal liquidado en años anteriores.**
 - a. Se reliquida los pagos anteriores mal cobrados y para ello se verifica la consistencia de los pagos efectuados por el contribuyente en los últimos 5 años anteriores.
2. **Por Modificación de Datos del Inmueble en el sistema**
 - a. Cerciorarse de la correcta imputación de superficie de terreno, superficie construida, tipo de pavimento, categorización con el valor fiscal resultante.
 - b. Verificar la correcta imputación sus adicionales, intereses, recargos y multas.
3. **Modificación por base de datos del Servicio Nacional de Catastro**
 - a. Reliquidar con los datos obtenidos del SNC.
4. **Modificación de Datos del Inmueble (visitas in situ)**
 - a. Modificar los datos del inmueble en el sistema, utilizando las informaciones recabadas por el notificador en la visita al inmueble; en lo referente a su categoría, tipo de pavimento, superficie de terreno y superficie construida.
5. **Modificación de datos por Fotos Satelitales**
 - a. En caso de contar con esta herramienta se podrá verificar las dimensiones del terreno, su ubicación (rural/urbana), superficie construida y tipo de pavimento.

K. DISEÑOS DE INFORMES

1. **El uso de informes permitirá a las autoridades municipales conocer el avance de las gestiones de recaudación, cumplimiento de objetivos y metas. Para ello se deberá capacitar a los Directores y/o Jefes**

de las diversas unidades en la elaboración y provisión de informaciones a la Intendencia que permitirá tomar decisiones o efectuar las correcciones necesarias en tiempo oportuno

2. Los informe mínimos a desarrollar son los siguientes:

- a. De recaudación
- b. De seguimiento de cobranzas. Informar acerca de la evolución de los avances de la gestión de cada notificador.
- c. Modificación de la base de datos del catastro, referente al incremento del valor imponible
- d. Cobranzas/deudas de tributos por zonas/barrios
- e. Al Servicio Nacional de Catastro, por modificación y/o actualización de la base de datos

L. NOTIFICACIONES

1. Consiste en la implementación sistemática de tres notificaciones, con la finalidad de lograr una efectividad mayor en las recaudaciones. Para ello se requiere:

2. Requerimientos

- a. Unificar los modelos de notificaciones vigentes en el municipio o los utilizados en otros municipios.
- b. Definir cantidad de notificaciones a ser enviadas al contribuyente Ej.: 1°-2° y último aviso
- b. Fijar un plazo de vigencia para cada notificación.
- c. Definir la entrega de notificaciones por barrio-notificador
- d. Dar seguimiento a las notificaciones entregadas por notificador, a efectos de evaluar la efectividad de las notificaciones
- e. Reportar las cobranzas por notificador-barrio

M. MÓDULO CONTENCIOSO

1. Este modulo tiene como objetivo contar con personal suficientemente adiestrado en técnicas y políticas de recaudación contenciosa y para ello se implementará un programa de capacitación en cobranza contenciosa

2. Pasos a implementar

- a. Definir criterios para identificar a los contribuyentes elegibles para el inicio del módulo contencioso.
- b. Preparar lista de los contribuyentes elegidos para el inicio del módulo contencioso utilizando los documentos diseñados para el efecto.
- c. Implementar el módulo contencioso según el programa de cobranza contenciosa.
- d. Hacer firmar todos los documentos por las personas responsables o autorizadas para el efecto.
- e. Efectuar las notificaciones indicadas en el módulo contencioso.
- f. Hacer el seguimiento de las notificaciones iniciadas dentro del módulo contencioso

LOGROS OBTENIDOS EN PROYECTOS EJECUTADOS

Los logros obtenidos por los Proyectos de Finanzas Municipales en lo que se refiere a incremento de las recaudaciones han superando las expectativas más optimistas. En 2 años de operación, en (32) treinta y dos municipios trabajados, el aumento promedio de las recaudaciones fue del 70 % . En los siguientes cuadros se presentan las recaudaciones de los municipios asesorados, donde se constatan los resultados obtenidos.

PROYECTO FINANZAS MUNICIPALES RECAUDACIONES ACUMULADAS A JUNIO 2004 (por municipio)

(en millones de guaraníes)

Municipalidad	Total acumulado	Periodo Anterior	Aumento en Gs.	Aumento en %
Coronel Oviedo	3.753,5	1.962,7	1.790,8	91,2%
Limpio	1.711,9	833,8	878,1	105,3%
Santa Rita	2.471,9	1.346,3	1.125,6	83,6%
Villa Elisa	4.387,0	2.727,5	1.659,5	60,8%
Villarrica	5.265,1	2.820,6	2.444,5	86,7%
Ñemby	2.799,5	1.287,6	1.511,9	117,4%
San Bernardino	1.698,6	1.079,0	619,6	57,4%
Coronel Bogado	639,5	375,1	264,5	70,5%
Villeta	1.162,0	723,8	438,2	60,5%
Caaguazú	1.185,7	591,7	594,0	100,4%
Presidente Franco	1.425,0	846,7	578,3	68,3%
Emboscada	219,2	123,9	95,3	77,0%
Ciudad del Este	2.500,3	1.432,5	1.067,8	74,5%
Carepegua	101,9	45,4	56,5	124,4%
Nueva Italia	27,6	14,8	12,8	86,3%
Pedro Juan Caballero	445,0	333,3	111,7	33,5%
San Antonio	171,4	108,4	63,1	58,2%
TOTAL	29.965,0	16.653,0	13.312,0	79,9%

Expresado en miles de US\$

a Gs 6,000 por US\$ dólar

\$ 4.994

\$ 2.776

\$ 2.219

PROYECTO FINANZAS MUNICIPALES
RECAUDACIONES ACUMULADAS A JUNIO 2004 (por municipio)
(en millones de guaraníes)

Municipalidad	Total acumulado	Periodo Anterior	Aumento en Gs.	Aumento en %
Altos	83,59	52,73	30,86	58,5%
Concepción	2.855,62	1.848,17	1.007,45	54,5%
Minga Guazu	1.060,28	542,52	517,77	95,4%
Dr. Juan L. Mallorquín	74,95	39,02	35,93	92,1%
Naranjal	346,81	225,13	121,68	54,0%
Itá	430,88	238,77	192,11	80,5%
Loma Grande	16,03	8,38	7,65	91,2%
Pilar	553,64	408,77	144,87	35,4%
S. Pedro Ycuamandyjú	264,64	239,91	24,73	10,3%
San Juan Bautista Misiones	260,34	177,62	82,72	46,6%
San Ignacio Misiones	340,30	243,40	96,90	39,8%
San Patricio Misiones	9,38	4,45	4,93	110,7%
Pirapó	170,44	164,85	5,59	3,4%
Capitán Meza	112,57	68,92	43,65	63,3%
Ypacarai	297,79	180,94	116,85	64,6%
TOTAL	6.877,27	4.443,58	2.433,69	54,8%
Expresado en miles de US\$				
a Gs 6,000 x US\$ dólar	\$ 1.146	\$ 0.741	\$ 0.406	

El incremento de las recaudaciones ha hecho posible realizar inversiones en obras públicas que benefician a toda la comunidad. A continuación se presenta una lista de algunas obras importantes, por localidad, aunque en realidad la cantidad de obras realizadas ha sido considerablemente mayor.

OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS REALIZADOS CON EL INCREMENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

MUNICIPALIDAD	OBRA	COSTO (Gs)
Coronel Oviedo	Mejoras en Estadio Deportivo	90.000.000
	Mejoramiento veredas	22.000.000
Villarrica	Oficina de Desarrollo Económico	45.000.000
	Recapado asfáltico	1.771.865.000
Limpio	Mejora en mercado	30.000.000
	Polideportivo Mario Panel	22.000.000
Santa Rita	Adquisición de motoniveladora	600.000.000
	Agroferia móvil	15.000.000
Villa Elisa	Puente HºAº Barrio Ypati2	118.000.000
	Reparación empedrado Ypati-Rosedal	52.000.000
Ñemby	Puesto de Salud	50.000.000
	Oficina de Recaudaciones	10.000.000
San Bernardino	Puesto de salud	50.000.000
	Puente Barrio Bº Cristóbal Colón	25.000.000
Presidente Franco	Empedrado Av. Pilcomayo	43.308.000
	Empedrado calle Mcal. López	36.064.000
Caaguazú	Vertedero municipal	20.000.000
	Recaudación residuos sólidos	35.000.000
Coronel Bogado	Mercado de feriantes	10.000.000
	Equipamiento Puesto de salud	20.000.000
Villeta	Predio Asociación de Pescadores	11.400.000
	Arreglo camino Bº San Martín	25.000.000
Emboscada	Área de recreo	32.000.000
	Mejoramiento de caminos	45.000.000
TOTAL		3.178.637.000

**OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS REALIZADOS
CON EL INCREMENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES**

MUNICIPALIDAD	OBRA	COSTO (Gs)
Altos	Relleno Sanitario	12.000.000
Concepción	Alcantarillado	68.020.486
	Oficina Administrativa en el Cementerio	
	Adoquinado	
	Rotonda y Puente	
	Pavimento asfáltico	200.000.000
	Pago parcial por Motoniveladora	
Minga Guazú	Sanitarios en Escuela Km. 24 El Triunfo	70.000.000
	Tinglado del Local del Cuerpo de Bomberos Voluntarios	
	Vereda y muralla en Local de Veteranos de la Guerra	
	Alcantarillado en Km. 24 Monday	
Juan L. Mallorquín	Recuperación Arroyo Ka'arendy	20.000.000
Naranjal	Terminación de Puente	90.000.000
	Red de distribución de agua potable	13.000.000
	Contrapartida proyecto Vivero Municipal	6.050.000
Itá	Recuperación de empedrado y muro	73.997.000
	Relleno Sanitario	39.920.443
Loma Grande	Aporte a Junta de Saneamiento p/ compra de motobomba	1.000.000
Pilar	Relleno Sanitario	30.000.000
San Patricio	Puente sobre calle Eduardo Castillo	2.500.000
Cap. Meza	Empedrado de calle	15.000.000
Ypacarai	Canaleta y empedrado	4.000.000
	Mejoramiento de caminos en Bo. Pedrozo	3.500.000
	Empedrado de calles	9.000.000
	Aporte a Escuelas para compra de cuadernos	7.000.000
	Aporte a consejo de Salud para compra de medicamentos	2.500.000
TOTAL		667.487.000

INSTITUCIONES QUE BRINDAN ASESORAMIENTO EN FINANZAS MUNICIPALES

Aquellas municipalidades que estén interesadas en asesoramiento para mejorar sus Finanzas Municipales pueden ponerse en contacto con las instituciones que llevan adelante este proyecto, enviando una solicitud a las siguientes direcciones:

→ **PROYECTO FINANZAS MUNICIPALES (MUNICIPIOS CRECIENDO)**

Mariscal Estigarribia 1570
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 225 193
Att: Sr. Peter Doty
correo electrónico: info@finanzasmunicipales.com

→ **ALTER VIDA**

Itapúa 1372 e/ Primer Presidente y Río Monday
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 282 549
Att. Ing. Jorge Abbate
correo electrónico : direccion@altervida.org.py



Una vez establecidos los primeros contactos será necesario cumplir los siguientes requisitos:

1. La municipalidad deberá proveer la ejecución presupuestaria y balance de los últimos 5 años de manera a poder efectuar un diagnóstico de la situación financiera de la Institución.
2. Los consultores del proyecto realizarán una presentación al Intendente y a los miembros de la Junta Municipal sobre:
 - a. La situación financiera de la Municipalidad.
 - b. Los detalles del procedimiento a ser utilizados para incrementar la recaudación impositiva en el corto plazo.
 - c. Los mecanismos de participación, transparencia y ética que deberán ser aceptados por las autoridades municipales como parte del convenio.

3. La aceptación por escrito del Intendente y la Junta Municipal para implementar la consultoría, sin pedidos de excepciones por razones políticas, de amistad o de parentesco.
4. La firma del convenio USAID–Municipalidad o entre ALTER VIDA–Municipalidad, según el caso, para realizar el asesoramiento integral a la institución. La duración del convenio será de un año.

Normalmente, el Proyecto Finanzas Municipales recibe una cantidad muy superior de solicitudes de apoyo que las que puede proveer, dado que cuenta con una cantidad limitada de consultores especializados. Por ello, los criterios de selección de los municipios se han ido modificando y en algunos casos las municipalidades deben esperar unos meses hasta que se les pueda brindar el servicio. Mientras tanto, se solicita a las municipalidades, que realicen algunas tareas previas, para que el personal vaya adquiriendo conocimiento del sistema que hará más efectiva la Asistencia Técnica.



