

T.Mon
351.724
R934
2008



UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

Instituto de Administración y Políticas Públicas

Programa de Maestría en Políticas Públicas

**Política de gestión y recaudación tributaria,
período 2004 – 2006, del municipio de San Nicolás.**

Maestros:

Ada Francisca Ruiz

Damacio Machado Rizo

Alberto J. García Sánchez

Managua, Mayo de 2008

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	2
II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	3
II.1. OBJETIVO GENERAL.....	3
II.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	3
III. METODOLOGÍA	4
III.1. FASES O ETAPAS PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO INVESTIGATIVO.....	5
III.2. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	7
IV. DESARROLLO TEMÁTICO	15
IV.1. CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO SAN NICOLÁS DE ORIENTE.....	15
IV.2. POLÍTICA DE GESTIÓN Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (SAN NICOLÁS)	16
iv.2.1. <i>Concepto</i>	16
iv.2.2. <i>Principales lineamientos de la política</i>	17
iv.2.3. <i>Concepto y estrategias de gestión tributaria</i>	24
iv.2.4. <i>Conceptos y estrategias de recaudación tributaria</i>	26
IV.3. CONTEXTO TRIBUTARIO Y DE RECAUDACIÓN	26
iv.3.1. <i>Punto de partida año 2004</i>	26
iv.3.2. <i>Factores que favorecieron la gestión y recaudación tributaria</i>	27
IV.4. DINÁMICA TRIBUTARIA DEL PERÍODO DE EVALUACIÓN 2004 A 2006	28
iv.4.1. <i>Desempeño de la gestión y recaudación tributaria</i>	28
iv.4.1.1. El Registro de Contribuyentes.	28
iv.4.1.2. Identificación de los hechos generadores	29
iv.4.1.3. Determinación de los valores de impuestos, tasas y contribuciones especiales.	30
iv.4.1.4. Metas de los ingresos tributarios del período de evaluación.....	41
iv.4.1.5. Actividades de la gestión tributaria	44
iv.4.1.6. El proceso de recaudación	53
iv.4.1.7. Índices de recaudación del período 2004 - 2006.....	58
iv.4.2. <i>Factores con incidencia negativa en la recaudación</i>	62
iv.4.3. <i>La situación al cierre del período de estudio (2006)</i>	63
IV.5. FACTORES DETERMINANTES PARA EL INCREMENTO DE LOS INGRESOS.....	64
iv.5.1. <i>Potencial tributario</i>	64
iv.5.2. <i>Transferencias del Gobierno Central</i>	69
V. CONCLUSIONES	75
VI. RECOMENDACIONES	79

i. Introducción

Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. A esta definición genérica debe agregarse: 1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional. 2- Los casos de “inacción”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo” Heclo (1972). 3- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales”.¹

Lo antes planteado, sirve de base a la realización del presente trabajo investigativo, pertinente a la evaluación de la Política de Gestión y Recaudación Tributaria del municipio de San Nicolás de Oriente, en el contexto de su aplicación práctica, desarrollado con el propósito de medir la eficiencia y eficacia de la actuación del Gobierno Local; en la consecución de los fines y objetivos de la política; resultados que pueden ser análogos a otros municipios con características similares, por tanto pueden tener en cuenta las conclusiones y recomendaciones que se emanan al respecto.

En el presente documento, se muestran los resultados del proceso investigativo, así como también el análisis que en el marco de los fundamentos teóricos jurídicos se hicieron sobre los diferentes aspectos planificados. Las conclusiones se enfocan a los planteamientos objetivos del trabajo realizado y contienen una relación intrínseca con las propuestas que el equipo investigador recomienda a fin de mejorar la política de gestión y recaudación tributaria del municipio objeto de estudio.

¹ Pallares, Frances – “Las Políticas Públicas: El sistema social en acción”

ii. Objetivos de la investigación

ii.1. Objetivo general

Evaluar la aplicabilidad de la política de gestión y recaudación tributaria local, que derive en la propuesta de estrategias para el logro de una mayor efectividad y eficiencia en la gestión y recaudación tributaria, en previsión a los nuevos retos del desarrollo financiero del municipio de San Nicolás de Oriente.

ii.2. Objetivos específicos

- 1) Identificar los lineamientos y estrategias de la política municipal de gestión y recaudación tributaria.
- 2) Identificar el contexto tributario y de recaudación actual de ingresos corrientes, impuestos y tasas por servicios del municipio, durante los períodos anuales 2004 a 2006 y su estado actual.
- 3) Evaluar el desempeño de la actual gestión de recaudación a partir de los índices de recaudación resultantes respecto a los esperados durante el período 2004 a 2006.
- 4) Identificar los factores determinantes de los niveles de recaudación del período evaluado.
- 5) Proponer estrategias adecuadas para una gestión y recaudación tributaria más efectiva y eficiente.

Con el cumplimiento de los objetivos antes referidos, valoramos la política y gestión de recaudación tributaria aplicada durante el período 2004 a 2006, y proponemos las recomendaciones a fin de mejorar la actuación del Gobierno Municipal respecto al eficiente cobro de impuestos y servicios municipales.

iii. Metodología

La información sobre las consecuencias de una política pública se produce antes y después de que la misma haya sido llevada a cabo. La posibilidad de realizar una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado el programa de tal manera que permita emplear una o varias técnicas de evaluación, sin ello será difícil o imposible determinar si el programa está funcionando como se deseaba.

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”².

El cumplimiento de una política pública es el grado en el que los efectos de la misma contribuyen a la consecución de los objetivos, la información sobre el cumplimiento puede ser utilizada para desarrollar nuevas alternativas de acción o para reestructurar el planteamiento del problema público.³

La evaluación de la aplicación de la política de gestión y recaudación tributaria del Municipio de San Nicolás consistió en el estudio de los resultados de tal política durante el período evaluado. Tiene un enfoque sociopolítico aunque también incluye aspectos económicos financieros valoran su eficacia. Para esto observamos tanto el proceso de implantación y ejecución como también el contenido de las acciones previstas y realizadas durante el período determinado, para tales efectos, se tomó de forma longitudinal el período 2004 al 2006, en este sentido se contó con un diseño tipo descriptivo, comparativo y analítico.

² Pallares

³ Dunn, 1981

Las preguntas claves fueron:

¿En qué consistió la política a evaluar?

¿Qué y cómo se implantó en el municipio?

¿Qué y cómo se ejecuto?

¿Qué resultados se obtuvieron?

¿Se alcanzaron los fines y objetivos propuestos?

¿Qué factores incidieron en los resultados obtenidos?

El propósito de este estudio es político – práctico ya que implicó la selección de alternativas para mejorar la aplicabilidad de políticas posteriores.

iii.1. Fases o etapas para el desarrollo del estudio investigativo

La metodología comprendió las siguientes fases o etapas:

1. Primera fase: organización y planificación

La primera fase fue la de planificación, organización y preparación de los diferentes momentos investigativos, los métodos, técnicas e instrumentos utilizados.

Aquí se realizaron los contacto, coordinaciones y actividades para la presentación del estudio, su lógica y metodología, los planes de trabajo, la forma de convocatoria a los informantes claves seleccionadas en esta etapa y todo lo relacionado a la logística del estudio en general.

También se realizó la exploración de las fuentes secundarias de información disponibles sobre el tema (informes, planes, propuestas, normativas, etc.).

2. Segunda fase: trabajo de gabinete

En esta fase se destacó el trabajo de precisión preparación y diseño de los instrumentos de recolección de datos de las fuentes primarias seleccionadas para el estudio.

Aquí se realizó el análisis documental, a fin de precisar el modelo del estudio, las preguntas de investigación y la operacionalización de las variables utilizadas en los diferentes instrumentos de recopilación de datos durante el trabajo de campo.

Las actividades de esta fase fueron las siguientes:

- Preparación y precisión del plan de trabajo para la realización de las actividades;
- Revisión documental;
- Ajustes y diseños de los instrumentos (Guía de entrevistas, encuesta y grupo focal);
- Preparación de entrevistas;
- Elaboración de encuesta;
- Preparación del grupo focal intersectorial.

3. Tercera fase: Trabajo de campo o de obtención de los datos primarios

Esta fase es la más dinámica y rica para la obtención de los resultados. Aquí fue donde el equipo de investigación se vinculó con la realidad del municipio y los informantes claves.

- Revisión y análisis documental (Instrumentos rectores: Documentos del Marco político Estratégico Tributario Municipal).
- Levantamiento de la información de campo:
 1. Realización de entrevistas;
 2. Realización de encuesta;
 3. Realización de grupo focal intersectorial.

4. Cuarta fase: procesamiento y análisis de la información

En esta fase se procedió al ordenamiento de la toda la información según las fuentes, las técnicas y los instrumentos utilizados a través de las siguientes actividades:

- Procesamiento de la información recolectada según los momentos y las fuentes.
- Ubicación de la información según cada segmento del proceso.
- Análisis estadísticos. (Los flujos de contribuciones por cada año, el comportamiento de los distintos rubros de ingresos de las finanzas municipales).
- Análisis de la información recolectada en las entrevistas de campo, la observación, las encuestas y del grupo focal intersectorial realizado en el municipio.
- Análisis comparativo de la información.

5. Quinta fase de elaboración de los documentos y productos del proceso

En esta fase también de gabinete, el equipo investigador contó con toda la información ordenada, obtenida en el desarrollo del estudio y la cruzó con la existente, a partir de lo cual se elaboró el presente informe final.

iii.2. Técnicas de investigación

Para la recolección y análisis de datos se aplicaron técnicas cualitativas y cuantitativas. Entre las técnicas utilizadas están: Consulta documental, entrevista semi-estructurada, encuesta y el desarrollo de un grupo focal intersectorial.

Consulta documental: Se utilizó para confirmar el marco de referencia que permitió estructurar, describir y analizar, la política de gestión y recaudación tributaria del municipio; su implementación y aplicabilidad. Además, aportó los elementos que guiaron el análisis de los datos recopilados a través de las otras técnicas.

La entrevista: Trabajamos con una entrevista de tipo semi-estructurada, porque la combinación de preguntas cerradas con preguntas semi-abiertas, hizo posible abordar más ampliamente los aspectos de mayor interés al estudio. Esta técnica se utilizó para facilitar a los informantes que, expresasen sus puntos de vista y percepciones sobre la dinámica institucional municipal, con relación a la gestión y recaudación de fondos tributarios.

Fue el instrumento que nos permitió dar seguimiento a los objetivos propuestos, la evaluación del grado de cumplimiento de éstos y de otros factores difícilmente cuantificables, como la capacidad de liderazgo y otras actitudes de integración exitosas de los funcionarios con la estrategia institucional, así como también la identificación de las dificultades que incidieron en el no cumplimiento de la meta propuesta.

Para efecto de las entrevistas se consideraron informantes claves de las siguientes unidades muestrales:

- Funcionarios y autoridades municipales;
- Funcionarios de entidades y organismos con presencia en el municipio.

El criterio para determinar quienes son los informantes claves de cada unidad, fue el nivel de relación que éste tenga con el tema abordado.

La encuesta: Para estudiar la percepción de la población contribuyente sobre la situación financiera municipal, la recaudación, su rol como contribuyente y el rol desempeñado por el municipio; como parte del trabajo de campo y fuente primaria de información, dado el contacto directo con la población; se levantó una encuesta de opinión sobre la aplicación de la política de gestión y recaudación en el municipio de San Nicolás de Oriente, perteneciente al Departamento de Estelí.

Población y unidad muestral

La población de estudio fue conformada por el total de la población del municipio de San Nicolás de Oriente, del departamento de Estelí. La unidad muestral la constituyeron los contribuyentes locales, los funcionarios y autoridades municipales, funcionarios de entidades y organismos locales.

Selección y tamaño de la muestra

Para efectos de la encuesta desarrollada se seleccionó, en general, tres segmentos de contribuyentes:

- a) Propietarios de bienes inmuebles;
- b) Profesionales y técnicos;
- c) Productores y Comerciantes.

El tamaño de la muestra (n), se determinó para una población finita de **1,252** contribuyentes registrados en la encuesta catastral del **IBI**, entrevistados tanto en el sector urbano como rural, en las distintas localidades del municipio; con un nivel de confianza del 90% y un margen de error del 0.10, con máxima holgura de $p = q = 0.5$, donde p y q representan la distribución proporcional de las opiniones, a partir de la siguiente expresión:

$$n = \frac{Npq}{\left(\frac{Me}{Nc}\right)^2 * (N - 1) + pq}$$

Donde:

- n : Tamaño de la muestra
- N : Población
- p : Probabilidad de ocurrencia de opinión favorable
- q : Probabilidad de ocurrencia de opinión desfavorable
- Me : Margen de error expresado en términos de probabilidad
- Nc : Nivel de confianza

Resultando un tamaño de la muestra (“n”), mayor o igual a 63.86 (inmediato superior 64), el que se tuvo como el mínimo número de encuestas a realizar. Al respecto, se logró encuestar a un total de 94 contribuyentes, tanto del sector urbano como rural de las distintas localidades del municipio, habiéndose seleccionado en general, tres segmentos de contribuyentes: propietarios de bienes inmuebles, profesionales y técnicos, productores y comerciantes. Para el procesamiento de datos se utilizó el paquete estadístico **SPSS** (Software Programing Statistics System), versión 11 a fin de conducir el análisis descriptivo de las variables consideradas relevantes.

La sección de datos generales, contiene datos particulares de los entrevistados tales como, edad, sexo y ocupación, que resultaron de interés en cuanto a la distribución de las opiniones con relación a otros segmentos del cuestionario de la encuesta, cabe señalar que el presente estudio no tuvo por intención valorar la equidad de género en materia tributaria; habiéndose obtenido los resultados que se muestran a continuación:

Tabla N° 1: Sexo del encuestado

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Masculino	68	72.3	72.3	72.3
Femenino	26	27.7	27.7	100.0
Total	94	100.0	100.0	

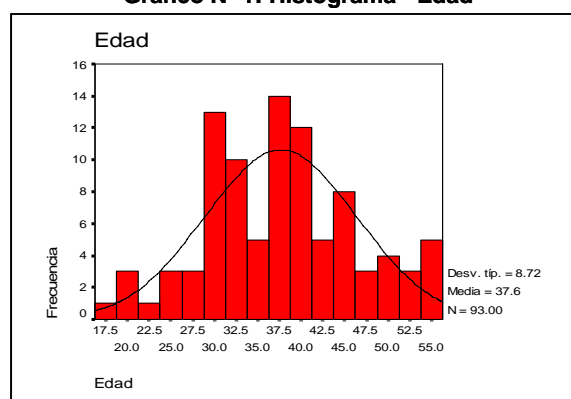
Elaboración propia

Tabla N° 2: Estadísticos sobre edad

N	Válidos	Perdidos	
	93	1	
Media			37.65
Moda			38
Desv. típ.			8.72
Curtosis			-0.39
Error típ. de curtosis			0.50
Mínimo			18
Máximo			55

Elaboración propia

Gráfico N° 1: Histograma - Edad



Elaboración propia

Del total de los encuestados, el **72.3%** eran del sexo masculino y **27.7%** femenino, con una edad media de **37.65** años, cuya desviación típica es de **8.73** años, la edad mínima de los encuestados fue de **18** años, la máxima de **55** y la moda **38** años; por lo cual puede inferirse que se trata de un segmento representativo de la población que cuentan con la formación de opiniones y criterios reflexivos sobre la temática indagada.

Tabla Nº 3: Tabla de contingencia Ocupación y Sexo (%)

<i>Ocupación actual</i>	<i>Sexo del encuestado</i>		<i>% por ocupación</i>
	<i>Masculino</i>	<i>Femenino</i>	
Técnico	-	3.8	1.1
Agricultor	72.1	-	52.1
Ganadero	7.4	7.7	7.4
Comerciante	8.8	11.5	9.6
Ama de casa	-	30.8	8.5
Pulpería, refresquería o comedores	8.8	34.6	16.0
Profesional o técnico del agro	1.5	3.8	2.1
Otro	1.5	7.7	3.2
TOTALES	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia

De los hombres encuestados, **72.1%** se dedican a la agricultura, **8.8%** al comercio de bienes, una proporción similar se ubica en el sector servicios, **7.4%** a la ganadería y tan solo el **1.5%** dijeron laborar como profesionales o técnicos del agro u otras actividades.

De las mujeres encuestadas, **34.6%** se ocupan de actividades comerciales en el sector servicio (como propietarias de pulpería, refresquería o comedores), **30.8%** son amas de casa, **11.5%** se dedican al comercio de bienes, un significativo **7.7%** se ocupan de la ganadería, igual proporción dijo dedicarse a otras ocupaciones y tan solo el **3.8%** labora como técnico.

Tabla Nº 4: Encuesta - Muestra por sector

Sector	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Urbano	31	33.0	33.0	33.0
Rural	63	67.0	67.0	100.0
Total	94	100.0	100.0	

Elaboración propia

Tales resultados son comprensibles, si se tiene en cuenta que, mayoritariamente la población esta asentada en el área rural y la principal actividad económica del municipio es la agricultura, prevaleciendo la siembra del frijol, maíz, sorgo, hortalizas, papa y otros productos no tradicionales (chilla, linaza y manzanilla); la ganadería se práctica en menor escala. Por tanto el **67%** de la muestra encuestada, resultó pertenecer a las comunidades rurales del municipio.

La encuesta tuvo por objeto conocer de los encuestados, la identificación de las fuentes u orígenes de los fondos municipales para el financiamiento de los gastos de oficinas, la prestación de servicios y la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario. Para tal fin, se presentaron opciones de posibles respuestas, no excluyentes entre sí, mencionándose, indistintas al orden prevaleciente:

1. Ingresos tributarios: Impuestos y contribuciones especiales;
2. Ingresos tributarios: Cobros por servicios, cobros por tasas de aprovechamiento, colaboraciones y otros;
3. Transferencias de Gobierno para gastos corrientes y de capital;
4. Ingresos de capital: por la venta de bienes de la municipalidad y donaciones.

La identificación del origen de los fondos por parte de los encuestados, y de las distintas especies tributarias aplicadas en particular en el municipio, a partir de los hechos generadores locales más representativos, en gran medida dicta las pautas de su rol como “contribuyentes”, de la responsabilidad que asumen como tal y de las expectativas que éstos se forman sobre quienes deben aportar el financiamiento para la promoción y desarrollo del municipio.

Cabe mencionar que también se elaboró prueba de contingencia acerca del conocimiento a profundidad de las obligaciones explícitas que reconocen los contribuyentes, la regularidad con que la municipalidad les informa sobre la modalidad, tiempo y lugar de pago de los impuestos, de las sanciones, multas y

recargos que se suman a la deuda tributaria en virtud de los incumplimientos en tiempo y forma de sus obligaciones; y de los medios que utilizó para informarles.

Otras variables representativas incluidas, fueron la actitud del contribuyente una vez enterado de su obligación ciudadana de contribuir a sufragar el gasto público municipal, las razones o causales que motivaron al contribuyente a reconocer la deuda tributaria, asumiendo recargos, multas y sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones en el período previsto para tal fin y la calificación de la atención a los contribuyentes por parte del personal de la alcaldía, previéndose estas secciones con respuestas excluyentes entre sí.

Asumiendo la potencialidad del logro de mayores recaudaciones del Impuesto de **Bienes Inmuebles**, fue de interés particular al presente trabajo investigativo, identificar los motivos que refieren los contribuyentes para no declararlo y pagarlo, habiéndose estructurado las posibles respuestas, no excluyentes entre si, las que aluden: la falta de información hacia a los contribuyentes, la discontinuidad en la gestión de cobro, la falta de información actualizada, la carencia de recursos para el pago por eventualidades, la falta de opciones de pago, una alternativa convergente para todas las opciones anteriores u otros si fuese el caso.

Por último, la encuesta brindó la oportunidad de que los contribuyentes aportasen recomendaciones para elevar la recaudación en el municipio, las que en general estuvieron referidas a la revisión de los tipos de tributos, la creación de nuevos tributos con énfasis en las contribuciones especiales, en virtud de la potestad normativa derivada que tienen las alcaldías, la mayor y mejor información hacia a los contribuyentes, la ampliación de la base tributaria, la diversificación de los medios de información, la gestión de cobro mediante colectores, la ampliación de las opciones de negociación y la de mejorar las condiciones de atención a los contribuyentes.

A partir de los porcentajes válidos contenidos en las tablas de frecuencias, para las opciones antes referidas, se constituyó para efectos prácticos tabla resumen sobre la percepción de los encuestados acerca del origen de los fondos municipales, el

conocimiento a profundidad de los tributos a que están obligados a pagar, la fuente de información sobre asuntos tributarios municipales, la atención que reciben y de sus recomendaciones a fin de mejorar la gestión de recaudación del municipio; para tales efectos, se dispusieron las columna “Marcado” y “No marcado”; la primera refiere en particular la proporción en que los encuestados mencionaron una u otra opción, en contraposición la columna “No marcado”, que representa la proporción en que las mismas no fueron tenidas en cuenta.

Grupo Focal: Esta técnica se utilizó en la etapa final del estudio como técnica específica para la recolección de datos sectoriales; complementando los obtenidos mediante las otras técnicas, en el sentido que se tuvo en cuenta las percepciones, conceptos y valoraciones, para producir ideas de nuevos lineamientos y estrategias con el fin de mejorar la aplicabilidad de la política.

Para el Grupo Focal se consideró la representatividad de las unidades muestrales seleccionadas y abordadas en las otras técnicas.

Se creó entre los participantes una dinámica de interacción que permitió destacar y rescatar la concepción que tienen de la realidad financiera del municipio, los factores que la determinaron o incidieron en ésta, así como del rol de la municipalidad en los resultados obtenidos.

Este instrumento se diseñó de tal manera que, aportó los elementos para una descripción global de los conocimientos, actitudes y comportamientos de los miembros de la comunidad con relación a la gestión y recaudación tributaria de la municipalidad. También permitió analizar y seleccionar la información, identificando datos reales y ordenándolos por su nivel de importancia.

iv. Desarrollo temático

iv.1. Caracterización del municipio San Nicolás de Oriente

El municipio de San Nicolás de Oriente tiene una extensión territorial de 163 Km.² y está localizado entre las coordenadas 12° 55` de latitud y 86° 21´ de longitud, a 985 msnm, se localiza en el extremo sur de la ciudad de Estelí, a 25 Km. de la misma y a 135 km. de la ciudad de Managua, limita: al norte con el municipio de Estelí, al sur con de Santa Rosa del Peñón, al este con los municipios de La Trinidad y San Isidro (Matagalpa), y al oeste: con el municipio de El Sauce.

Al año 2005, según cifras del Censo Nacional de Población y vivienda, el municipio contaba con una población de 9,512 habitantes, el 88% residente en la zona rural; con un total de 1,277 viviendas construidas con todo tipo de material, de éstas 1,127 ubicadas en la zona rural encontrándose muy dispersas y en lugares de difícil acceso por el mal estado de los caminos. El índice habitacional promedio es de 6.5 habitantes/vivienda, la tasa de analfabetismo era del 39% que equivale a 3,507 habitantes. (MECD).

La jefatura del hogar en el municipio estaba representada por el género masculino y alcanzó un 87% para el área rural y un 80% para el área urbana.

La actividad económica fundamental es la agricultura tradicional dedicada al cultivo de granos básicos: frijol, maíz, sorgo, papas, repollo, chilla, linaza, manzanilla, etc. La mayoría de los campesinos practican la agricultura migratoria, efectuando quemas de forma irracional para ampliar las áreas de cultivo.

En menor escala se dedican a la ganadería, existen aproximadamente 2,500 cabezas de ganado para la producción de carne y leche para el consumo local y la comercialización con zonas vecinas. A pesar de no existir en el municipio un mercado, algunos pobladores se dedican al comercio local mediante la instalación de pequeños establecimientos que se encuentran anexados a las viviendas como pulperías las cuales sustituyen este servicio.

Entre los municipios de San Nicolás y Estelí se localiza el Área Protegida El Tisey – La Estanzuela. Esta atractiva reserva con alturas que oscilan entre los 700 y 1,550 msnm tiene una extensión de 9,344 ha, posee diversos puntos con gran atractivo ecoturístico destacándose el famoso salto de La Estanzuela, las encumbradas laderas de El Tisey con sus miradores y el acogedor caserío de la comunidad La Garnacha.

Su rica flora cuenta con más de 70 especies, predominando los bosques naturales de pino (*Pinus oocarpa*) y roble (*Quercus encino*). La diversidad de su fauna, cuenta con unas 102 especies, muchas de las cuales están en peligro de extinción. Esta rica biodiversidad, el potencial hídrico del área protegida y los sitios de gran belleza escénica, representan los principales objetivos y focos de interés para conservar esta área protegida.

A partir del año 2005 se comenzó a ejecutar en el municipio, un Plan de Regulación y Control en el área protegida de la Reserva Natural El Tisey- La Estanzuela, con el objetivo de contribuir a la reducción de la problemática que afecta a los recursos naturales. Este Plan es apoyado por la Dirección de Áreas Protegidas del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales a través del Proyecto de Ordenamiento de la Propiedad (**MARENA-PRODEP**).

iv.2. Política de gestión y recaudación tributaria (San Nicolás)

iv.2.1. Concepto

La política de gestión y recaudación tributaria, es el conjunto de criterios generales que establece el marco de referencia para el desempeño de las actividades en materia de gestión y recaudación tributaria municipal, constituyendo el instrumento normativo de más alta jerarquía al interior de la municipalidad, y la base para la emisión de los lineamientos y conjunto de acciones de gobierno, dirigidas a promover y facilitar el reconocimiento de la responsabilidad tributaria en los contribuyentes, para su declaración y pago a partir los hechos generadores en que incurrir. Su aprobación y emisión está a cargo del Concejo Municipal.

El objeto de la política tributaria es el tributo. El tributo como prestación patrimonial obligatoria (generalmente pecuniaria), se establece mediante Ley. Su obligación surge del presupuesto de hecho que la genera, y al cual los elementos constitutivos le dan forma y contenido al gravamen permitiendo su cuantificación: hecho imponible, base imponible, tipo y cuota.

El objetivo de la política tributaria es la generación de mayores ingresos tributarios que contribuyan a elevar la cobertura del gasto público municipal a partir del cumplimiento de la obligación tributaria.

En el período de evaluación (2004-2006), la política de gestión y recaudación tributaria del municipio, básicamente esta contenida en las políticas y objetivos de la formulación presupuestaria anual.

iv.2.2. Principales lineamientos de la política

En lo que concierne a la gestión y recaudación tributaria, San Nicolás de Oriente al igual que el resto de municipios del país, ha venido determinando su actuación política tributaria a partir de lineamientos generales, derivados de una dinámica fiscal nacional dispersa e indeterminada política y jurídicamente hablando.

Armonizar la hacienda local con el sistema tributario fiscal nacional ha sido hasta ahora, una difícil tarea para el municipio, ante la ausencia de una política económico-social a nivel nacional que considere las realidades locales con relación al potencial tributario y la capacidad institucional de recaudación.

Los lineamientos y medidas que en materia tributaria dicta el gobierno local, están por tanto, limitados a las metas de recaudación que año con año requieren para cubrir las necesidades de funcionamiento de la institución, en el cumplimiento de sus competencias municipales, y la consecución para el financiamiento de proyectos en atención a las necesidades básicas apremiantes demandadas por la población.

“Las competencias municipales son definidas como el conjunto de funciones atribuidas a un ente o a un órgano por el ordenamiento jurídico, frente a otros entes u otros órganos, en atención a los intereses que su titular debe satisfacer.”⁴

La ley define que el municipio, como expresión del Estado en el territorio, ejerce competencias por medio de la gestión y correspondientes servicios, o sea responsabilidades, sobre materias que afectan su desarrollo, preservación del medio ambiente y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

“La doctrina clasifica las competencias de los entes locales en propias, concurrentes y delegadas. Son competencias propias las que se ejercen dentro del marco de la autonomía municipal y bajo su propia responsabilidad; la función urbanística es una buena muestra de ello.

Concurrentes son aquellas en que los municipios actúan complementariamente con la administración central. Ejemplo de éstas son educación, cultura, protección de la infancia, medio ambiente, etc.

Se está en presencia de competencias delegadas cuando la administración central u otras administraciones intermedias pueden delegar en los municipios el ejercicio de las mismas en áreas de sus propios intereses, siempre que lo anterior tienda a mejorar la eficacia de la gestión pública, garantizando los recursos de parte de la administración delegante, y la capacidad administrativa de parte de la administración local delegataria. La administración del sistema de acueductos por los gobiernos locales de los departamentos de Matagalpa y Jinotega es una muestra de lo anterior en Nicaragua. “⁵

El artículo 47 de la Ley de Municipios, establece que los ingresos tributarios se regulan en el Plan de Arbitrios Municipal (Decreto N° 455), pudiendo proceder de impuestos, tasas, contribuciones especiales, multas y participación de impuestos

⁴ Lliset Borrel, op. cit: 351 – Manual del Derecho Local

⁵ Derecho Local en Nicaragua – Competencias Municipales

fiscales, se adicionan al Decreto, el Impuesto de Rodamiento e Impuesto de Bienes Inmuebles, anteriormente administrados por el Gobierno Central y cedidos a las Alcaldías mediante Decretos:

- Decreto N° 48 del 31 de julio de 1991, delegando a las alcaldías la administración y cobro del impuesto de Rodamiento y Navegación Acuática, para lo se establece una tasa fija anual por cada vehículo dependiendo de su tipo y uso carga; y el impuesto de Bienes Inmuebles.
- Decreto N° 3-95 del 31 de enero de 1995, que traslada a las alcaldías la administración y cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**).

El Plan de Arbitrios Municipal, el Decreto N° 48 y Decreto 3-95, constituyen la base legal en materia tributaria municipal, proporcionando los hechos generadores, que dan origen a la “obligación tributaria” de un sujeto pasivo, forzado al pago de una obligación pecuniaria que genera un crédito a favor del tesoro municipal.

Con excepción de las contribuciones especiales que pueden ser fijadas libremente por cada municipalidad (Artículos 51 y 52 - **PAM**), y ser exigibles en especies, los otros tipos de tributos se establecen en Ley como obligaciones pecuniarias.

La Constitución, el Plan de Arbitrios Municipales, y la Ley de municipios; han sido los documentos técnicos e instrumentos legales por excelencia, que han permitido al Gobierno local tener una guía básica para determinar los impuestos, tasas por servicios, tasas por aprovechamiento y/o contribuciones especiales, entre los que pueden planificar y cobrar.

Para la determinación de los ingresos, en la formulación presupuestaria de cada año, en lo relativo a los impuestos, se tienen en cuenta la base imponible del Plan de Arbitrios vigente; los valores a cobrar por las tasas de servicios y aprovechamiento, pueden ser propuestos directamente por los Concejos Municipales.

Los proyectos de desarrollo municipal dependen de los recursos externos y transferencias del Gobierno Central, por lo que la prioridad de las finanzas públicas municipales, fue la consecución de recursos para inversiones, lo que se evidencia en la formulación de las políticas y objetivos de los presupuestos anuales, que refieren al respecto literalmente lo siguiente⁶:

- “2.1 Demandar en conjunto con los demás municipios del país, las transferencias de recursos financieros del Presupuesto Nacional, la aprobación e implementación de la Ley de carrera Administrativa Municipal, y la efectiva descentralización y modernización del Estado en aras de fortalecer la institucionalidad del municipio y generar el desarrollo desde la perspectiva del desarrollo municipal.
- 2.2 Desarrollar la capacidad gerencial de la municipalidad para potenciar la gestión y buen uso de los recursos para beneficio y bienestar de la población.
- 2.3 Potenciar y articular las diferentes formas de cooperación internacional, así como fortalecer y ampliar la red de hermanamientos con municipios de países amigos para lograr una mayor capacidad de ejecución de programas y proyectos.
- 2.5 Promover y respaldar la conformación y funcionamiento del Comité de Desarrollo Municipal de forma que se convierta en instancia de concentración y consenso de la sociedad civil para impulsar el desarrollo armónico del municipio.
- 2.6 Promover y potenciar la participación ciudadana tanto de manera individual como colectiva en los procesos de toma de decisiones y proporciones de la política y programa de desarrollo local, a través de las diferentes formas de organización existentes en el municipio.

⁶ Proyectos de Presupuestos anuales 2004, 2005 y 2006

2.9 Fortalecer las relaciones intermunicipales y apoyar la gestión de los municipios más pequeños para potenciar el desarrollo socioeconómico y ambiental del Departamento.

2.10 Incidir en el equipamiento y dotación de infraestructura en servicios básicos priorizando la atención bajo los criterios sociales y redistributivos.

2.13 Formular políticas para incentivar la actividad financiera e inversionista en el Municipio y la generación de empleos.”

Es responsabilidad del Alcalde la elaboración del proyecto de Presupuesto y del Plan Operativo Anual Municipal, y lo hace a través de la Comisión de Planificación Municipal, la cual conforma y coordina; y presentarlo al Concejo Municipal, entidad con la que debe discutir, aprobar y velar por el cumplimiento de las políticas, objetivos y normas que regirán tanto para el Presupuesto por Programa como para el Plan Operativo Anual Municipal.

En materia tributaria, las políticas y objetivos de la formulación presupuestaria durante el período de evaluación se resumió a:

“2.4 Incrementar la cobertura y elevar la calidad de los Servicios Municipales que se brindan a la población procurando la recuperación de los costos totales incurridos en la prestación de dichos servicios.

2.8 Estimular e incentivar la cultura tributaria, distribuyendo de manera equitativa la carga impositiva entre los diferentes sectores de contribuyentes y mejorar las técnicas de determinación de impuestos y tasas, así como las diferentes actividades de recaudación.”

Importante de señalar es que, la normativa presupuestaria con relación a los ingresos señala lo siguiente:

- “No se contemplará el incremento de ingresos municipales por la vía de creación de nuevas cargas tributarias. Solamente se incluirán incrementos de

las tasas por servicios que estén sustentados en un estudio de costos sobre la prestación de los mismos, previa aprobación de la instancia correspondiente.”

A pesar de que durante el periodo estudiado no se encontró una política de gestión y recaudación tributaria propiamente dicha, además de los elementos contenidos en las normativas anuales presupuestarias, la población contribuyente y los funcionarios tanto gubernamentales como no gubernamentales, perciben propósitos relacionados a una voluntad política del gobierno local de ir más allá en los fines de la gestión y recaudación tributaria. Entre los propósitos del Gobierno local del municipio de San Nicolás en materia tributaria señalados durante el estudio se pueden mencionar:

- Actualizar y completar el registro de la base tributaria local;
- Determinar el potencial tributario local;
- Determinar los impuestos, tasas y contribuciones que el municipio puede planificar y cobrar en base al potencial tributario local;
- Elevar los niveles de ingresos tributarios;
- Lograr una mayor transferencia de recursos del nivel central.

Es de observar que la población contribuyente y los funcionarios, al abordar este tema, incorporan en su lógica perceptiva el actualizar y completar la base tributaria local, y la determinación de su potencial, lo cual no es tenido en cuenta para la formulación del presupuesto de ingresos.

Cada año, el valor de los impuestos se ha fijado, solamente teniendo en cuenta los hechos y bases imponibles contenidos en el Plan de Arbitrios Municipal, cuando se pudieron haber revisado y ajustado las tarifas a cobrar por las tasas por servicios y aprovechamiento, para ser sometidas a la aprobación del Concejo Municipal.

En cuanto a la fijación de las tarifas a cobrar para las tasas por servicios municipales, el Plan de Arbitrios establece dos regulaciones:

- a) Para documentos expedidos o tramitados por la alcaldía, la tarifa se fijará en función de los costos del servicio (es decir de cuánto le cuesta

a la municipalidad el formulario, su extensión, archivo, resguardo, etc.) y en función del carácter del documento, ejemplos de esto último lo son: la guía de ganado, la carta de venta y la boleta de destace que incrementan su tarifa en función del número de animales.

- b) Para los servicios municipales (basura, limpieza de calles, cementerio, rastro, rondas y cualquier otro servicio que preste o pueda prestar la alcaldía) la tarifa se fijará de tal forma que, se cubra al menos el 50% del servicio que se presta, lo que permite estructurar una política de compensación social, cobrando un porcentaje mayor a los sectores más pudientes y uno inferior a los más pobres, por ejemplo, en el caso del servicio de recolección de basura.

Las tarifas que se cobran actualmente en el municipio de San Nicolás, por los diferentes conceptos de tasas por servicios, fueron autorizadas en períodos anteriores por el Concejo Municipal, mediante Acta N° 2 del mes febrero de 2001 y Acta N° 15 del mes de enero de 1999:

Tabla N° 5: Valores a cobrar por certificaciones y tasas por servicios

	Acta N° 2 del mes de feb-01	Acta N° 15 del mes de ene-99	Observaciones
	C\$	C\$	
<u>Certificaciones Registro Civil</u>			
Certificado de nacimiento	30.00	-	
Negativa de nacimiento	20.00	-	
Inscripción de matrimonio	20.00	-	Aplica si la inscripción se realiza posterior a los cinco días después de efectuado el matrimonio.
Certificado de matrimonio	50.00	-	
Divorcio	100.00	-	
Acta de defunción	20.00	-	
Carta de soltería	30.00	-	
<u>Tasas x Servicios</u>			
Matrícula de fierro	60.00	-	El que tenga cinco o menos paga C\$ 40.
Permiso para hacer fierro	20.00	-	
Carta de venta	25.00	-	Bueyes, vacas paridas y bestias mulares C\$ 30.
Guía de ganado	5.00	-	Se cobra por cabeza
Permiso de destace	-	20.00	Se cobra por cabeza
Cementerio	20.00		

Elaboración propia

En cuanto a la fijación de las tarifas a cobrar para las tasas por aprovechamientos, el Plan de Arbitrios establece tres criterios:

- a) Para acondicionamiento de cunetas o aceras con rampas, reservas de aparcamiento, anuncios, puestos y mesas en la vía pública, materiales de construcción en aceras o calles y obras en la vía pública; la tarifa se determinará al libre criterio de la alcaldía.
- b) Para el cercado y limpieza de predios, la tarifa se determinará sobre la base del costo total del trabajo realizado.
- c) Para la extracción de madera, arena u otros productos en terrenos ejidales o municipales, la tarifa se determinará en función del valor comercial de los productos extraídos.

Al final del periodo de estudio todavía el Concejo Municipal no había autorizado las tarifas ni aplicado cobros para tasas por aprovechamiento.

iv.2.3. Concepto y estrategias de gestión tributaria.

Localmente se entiende por gestión tributaria, las actividades que realizan los funcionarios municipales para obtener la información de la base tributaria, crear las condiciones de trabajo institucional y organizar las actividades propias de la recaudación tributaria; sin embargo, en el concepto formal de gestión tributaria, esta no considera la creación de condiciones institucionales de trabajo, lo cual es una función de la administración tributaria municipal.

La función de gestión tributaria atiende el llenado de los formularios y la modificación de los datos generales de contribuyentes. Sin embargo su principal función consiste en informar a los contribuyentes a través de avisos de cobro, los plazos vigentes para la cancelación de las obligaciones tributarias.

Lógicamente su desarrollo requiere de una estructura organizativa y atribuciones básicas determinadas que permitan al municipio atender a los contribuyentes en sus diferentes trámites.

INIFOM, como entidad normativa de las finanzas municipales, ha considerado varios modelos de estructuras administrativas y de atribuciones de la administración tributaria municipal de acuerdo a la categoría de los municipios.

Según esta normativa la alcaldía de San Nicolás de Oriente, que durante todos los años del período de evaluación, clasificó como municipio categoría “H”, le correspondería tener una dirección de finanzas municipales y administración tributaria integrada por tres componentes: Gestión, Recaudación y Fiscalización tributaria.

Pero por ser San Nicolás una municipalidad pequeña, no logró en ese período crear una estructura de este nivel, habiéndose asignado tales funciones a los siguientes funcionarios: Director administrativo-financiero y Responsable del catastro, apoyándose también en otras estrategias:

- a) La aplicación de la **Ley de Solvencia Municipal** en la prestación de los servicios municipales. Normalmente esta Ley faculta la exigencia de la solvencia, para todo trámite de traspaso de derechos de bienes inmuebles, guía y carta de venta de ganado, y para testimoniar el pago de impuestos municipales⁷; sin embargo, durante el período de estudio el ciudadano debía gestionar la solvencia primero para poder realizar cualquier trámite ante la municipalidad;
- b) Requerimiento del “**Aval Municipal**” para gestiones pertinentes a la instalación de servicios básicos (agua potable), lo que conlleva a la solicitud de solvencia municipal, el que también se demandó a distintas entidades para la realización de estudios de factibilidad o la gestión de financiamiento para proyectos;

⁷ Ley N° 452 “Ley de Solvencia Municipal”, Artículos 8, 14 y 18.

- c) El fortalecimiento del área de finanzas con la contratación de un contador.

iv.2.4. Conceptos y estrategias de recaudación tributaria

Localmente se entiende la recaudación tributaria, como el procedimiento que realizan los funcionarios municipales para atender, registrar e informar sobre los pagos de los contribuyentes, es decir, la recaudación propiamente dicha consiste en hacer que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias por la vía del pago

En efecto, la función de recaudación consiste sobre todo en hacer que, el deudor cumpla con sus obligaciones tributarias por la **vía del pago**, actualizando a la vez el registro de su cuenta corriente. Aunque existen medios coercitivos para exigir el pago de las obligaciones tributarias, se recomienda la menor utilización de estos.

Las políticas y estrategias de recaudación municipales, son diferentes a las fiscales, porque las alcaldías son autónomas y tienen sus propias metodologías de cobro. En este sentido las estrategias de recaudación del municipio de San Nicolás, están concentradas en atender de forma ágil y eficaz a los contribuyentes, para captar la mayor cantidad de ingresos tributarios, provenientes tanto de ciudadanos domiciliados en el municipio como ciudadanos de pase que requieren de los servicios municipales.

iv.3. Contexto tributario y de recaudación

iv.3.1. Punto de partida año 2004

Al inicio del período de evaluación, en el ámbito de la gestión y recaudación tributaria prevalecía la siguiente situación:

- Base tributaria incompleta;
- Favoritismo y clientelismo político;
- Baja recaudación;
- Cultura de no pago y del no cobro;
- Pocas condiciones institucionales para la recaudación;

- Poca iniciativa para mejorar la gestión;
- Endeudamiento.
- Poco apoyo e inversión a la gestión municipal (comunitaria e institucional).

La recaudación del municipio dependía mayoritariamente del cobro de tasas por servicios de carta de venta de ganado y matrícula de fierros, Impuesto Municipal de Ingresos, Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuesto de Matrícula, y en menor cuantía de tasas por aprovechamiento forestal y servicios del registro civil de las personas.

iv.3.2. Factores que favorecieron la gestión y recaudación tributaria

Durante el período de evaluación 2004 a 2006, los principales factores que favorecieron la gestión y recaudación tributaria fueron:

- Existencia de un Plan de Inversión Municipal Multianual;
- Existencia de un área de Catastro;
- Encuesta catastral del Municipio;
- Base de datos sobre las propiedades del municipio con sus características físicas y de asentamientos poblacionales;
- Programas de apoyo, capacitación y asistencia técnica de parte de **INIFOM**, **AMUDES**, **AMUNIC**, el organismo nacional **ASALPAT** y **CRS** a autoridades y personal municipal sobre temas relacionados a la base jurídico-legal municipal, programas y procedimientos técnicos financieros y tributarios y contrataciones del Estado;
- Existencia de base territorial comunitaria de apoyo;
- Existencia del Comité Municipal de Desarrollo;
- Organismos de desarrollo presentes en el municipio;
- Organismos y proyectos en el departamento con interés y disponibilidad de trabajar con el municipio;

iv.4. Dinámica tributaria del período de evaluación 2004 a 2006

iv.4.1. Desempeño de la gestión y recaudación tributaria

iv.4.1.1. El Registro de Contribuyentes.

Al final del año 2006, el municipio de San Nicolás, el registro de contribuyentes potenciales del **IBI**, contenidos en el Sistema de Catastro Municipal contabilizaba un total de **1,252** contribuyentes, de estos 133 ubicados en el área urbana y 1,119 en el área rural.

El registro de contribuyentes de impuesto sobre ingresos, según hoja de registro de matrícula cuota fija, para el año 2005, se conformaba de la siguiente manera:

Tabla Nº 6: Contribuyentes IMI - Matrícula cuota fija

	Matricula	#
Categoría "A"		
Pulperías	C\$ 200.0	10
Venta de licor y otros negocios	C\$ 200.0	7
Transportistas	C\$ 200.0	3
Vet. agrícola	C\$ 200.0	2
Veterinaria (Serv. Profesional)	C\$ 200.0	1
Categoría "B"		
Pulperías	C\$ 150.0	4
Comedores	C\$ 150.0	2
Categoría "C"		
Pulperías	C\$ 100.0	4
Verdurería	C\$ 100.0	1
Categoría "D"		
Pulperías	C\$ 100.0	5
Verdurería	C\$ 100.0	1
Molinos	C\$ 100.0	2
Total		42

Elaboración propia

Debe aclararse que no se presentó un registro formal de los contribuyentes por cada año del período evaluado 2004 a 2006, por lo que no se pudo comprobar las adiciones interanuales de los contribuyentes de este impuesto.

iv.4.1.2. Identificación de los hechos generadores

Los tres hechos generadores de la imposición municipal, con mayor representatividad en la recaudación del municipio de San Nicolás durante el período de evaluación fueron:

- Venta de ganado;
 - Venta de bienes o prestación de servicios profesionales o no;
 - Posesión y/o usufructo de Bienes Inmuebles
1. La venta de ganado se ubica en primer lugar, a pesar del hecho que, la ganadería es tenida en el municipio como una práctica a menor escala que la agricultura; no obstante, la alcaldía de San Nicolás, extiende permisos para hacer fierros y el registro de matrículas a ganaderos no domiciliados en el municipio, por lo que están obligados a solicitar la extensión de carta de venta en éste;
 2. El segundo hecho generador deriva de las actividades comerciales y de servicios (pulperías, comedores, empresas constructoras e impuesto transferidos por el azúcar);
 3. El tercero procede de la posesión o usufructo de bienes inmuebles en la circunscripción del municipio.

Al respecto de los hechos generadores identificados en este acápite, cabe destacar que las contribuciones especiales no resultaron representativas durante el período de evaluación.

Los impuestos, tasas y contribuciones especiales, en lo general, están contenidos en el Decreto N° 455 “Plan de Arbitrios Municipal”, en adelante **PAM**, publicado en La Gaceta, Diario Oficial N ° 144 de 1989; de estos hechos generadores se derivan diferentes especies tributarias, las que tienen una determinación de base imponible.

Le corresponde por Ley al municipio, cada año tomar en consideración estos hechos y su base imponible para calcular las metas de sus ingresos tributarios.

Para determinar los valores a cobrar, a efecto de fijar las metas de los ingresos tributarios anuales, es necesario tener en cuenta el análisis de los tributos contenidos en el Plan de Arbitrios Municipal, a partir de sus elementos constitutivos:

- Hecho Imponible: Refiere al hecho generador de la obligación tributaria, el cual define el presupuesto de hecho, establecido en Ley para determinar el tributo. Al respecto, no debe confundirse el hecho imponible con la materia imponible, en esta última refiere a la realidad sobre la que recae el tributo, coincidente con los índices de capacidad contributiva;
- Base imponible: Responde a la necesidad de cuantificar el hecho imponible, a fin de aplicar sobre esa cantidad el porcentaje o la escala progresiva cuya utilización dará como resultado el importe del impuesto;
- Tipo: Porcentaje que se aplica a la base imponible;
- Cuota: Resultado de multiplicar la base por el tipo.

iv.4.1.3. Determinación de los valores de impuestos, tasas y contribuciones especiales.

A cada hecho generador o imponible corresponde un tipo o especie tributaria en particular. Expondremos a continuación el análisis de la estructura de las tres especies tributarias que resultaron representativas en el municipio para evidenciar como se determinan sus valores.

a) Carta de venta de ganado

Hecho imponible: lo constituye la venta de ganado, siendo sujeto pasivo las personas naturales o jurídicas que se dedican a esta actividad comercial.

Esta especie tributaria clasifica como una tasa por servicio, dado que existe una contraprestación individualizada, que requiere de un acto administrativo referido al sujeto pasivo en particular, en este caso anteceden al presente acto el permiso para

hacer un fierro de ganado y la matrícula del mismo, ya que la carta de venta deberá ser autorizada por el Alcalde del municipio donde el vendedor tenga matriculado el fierro (aspecto espacial); tan solo cuando se trate de causa justificada⁸, se podrá gestionar la carta de venta en el municipio en donde el vendedor no tenga matriculado el fierro, pero deberá presentar la guía de ganado y certificación de matrícula extendida por la alcaldía correspondiente (Artículos 28, 29, 30 y 31 del **PAM**). Por el hecho de ser tasa, en el análisis de esta especie tributaria no aplican todos los elementos señalados en la estructura general.

En cuanto al aspecto temporal, la realización del hecho imponible se agota en el momento de su realización, por lo tanto se trata de un tributo instantáneo.

Tipo: el Concejo Municipal, de cada municipio en particular, autoriza a cobrar una tasa fija por cabeza de ganado destinado a la venta. En el municipio de San Nicolás mediante Acta N° 2 del mes de Febrero de 2001, el Concejo Municipal autorizó la tasa vigente de C\$ **25.00/res**, los bueyes, vacas paridas y bestias mulares pagan C\$ **30.00** por cabeza.

b) Impuesto Municipal sobre Ingresos

Hecho imponible: lo constituye la venta de bienes o la prestación de servicios profesionales o no. Son sujetos pasivos o contribuyentes del impuesto sobre ingresos, las personas naturales o jurídicas que, habitual o esporádicamente se dediquen a la venta de bienes o la prestación de servicios profesionales o no y los retenedores (Artículo 11, 16 y 18 - **PAM**).

Para los sujetos pasivos dedicados habitualmente a la venta de bienes y servicios, y por tanto matriculado en las Alcaldía para el pago del impuesto sobre ingresos, la realización del hecho imponible se prolonga en el tiempo tendiendo a reproducirse, siendo un impuesto periódico; no obstante, para los sujetos pasivos de la potestad

⁸ El artículo 31, párrafo segundo, del Decreto N° 455, señala literalmente: “Si por causa justificada (feria ganadera) hubiese de gestionarse la Carta de Venta en el municipio donde el vendedor no tenga matriculado el fierro, éste deberá presentar, además la guía de ganado y certificación, de la matrícula del fierro extendida por la alcaldía correspondiente”

tributaria normativa, el hecho imponible se agota en el momento concreto y determinado de su realización, siendo por tanto un impuesto instantáneo. En ambos casos, el impuesto sobre ingresos es variable y su cuantía se fija a partir de la determinación de la base imponible.

Este impuesto se pagará en el municipio en cuya circunscripción se efectúe la enajenación física del bien o la prestación del servicio, aún cuando el contribuyente radique o este matriculado en otro (Artículo 14 - **PAM**).

El municipio donde se produzcan los bienes objetos de ventas, o del domicilio del contribuyente, para el caso de la prestación de servicios, podrá exigir el pago del impuesto por ventas o prestación de servicios efectuados en otra circunscripción municipal, cuando el contribuyente no presente la respectiva acreditación del pago del impuesto efectuado en otros municipios, en este caso el municipio donde se efectuó la venta podrá solicitar la restitución del impuesto enterado por el contribuyente (Artículo 15 - **PAM**).

Base imponible: Es el monto de los ingresos brutos obtenidos por la venta o prestación de servicios. Si los ingresos se obtienen total o parcialmente, en moneda extranjera, a efectos de la aplicación del impuesto sobre ingresos y de otros establecidos en el Plan de Arbitrios, se convertirán en moneda nacional, utilizando como factor de conversión la cotización oficial de tal moneda al último día del mes por cuyos ingresos se tributa o la del día en que se perciban los ingresos en el caso de los contribuyentes que radiquen o estén matriculados en otro municipio, distinto al que se efectuó la enajenación física del bien o prestación de servicio (Artículos 11 y 14 - **PAM**).

Tipo: El artículo 17 de la Ley N° 257 “Ley de Justicia Tributaria y Comercial”, estableció modificaciones al impuesto municipal sobre ingresos, disminuyendo la tasa o porcentaje general del impuesto contenido en Capítulo I, Título I del Plan de Arbitrios del Municipio de Managua (Decreto 10-91) y el Capítulo II, Título I del Plan de Arbitrios Municipal (Decreto N° 455), del 2% conforme el calendario siguiente:

- A partir del primero de enero de 1998 al: 1.5%
- A partir del primero de enero del 2000 al: 1.0%

Según el Artículo 135 de la Ley N° 453 “Ley de Equidad Fiscal”, quedan vigentes todas las disposiciones que se incluyeron, modificaron o reformaron por la Ley N° 257 “Ley de justicia tributaria y comercial” y sus reformas, Leyes N° 303, 343, 439 y 447, por estar incorporadas en sus respectivas Leyes y Decretos, excepto lo referente al Impuesto General al Valor, Impuesto Especifico de Consumo, Impuesto sobre la Renta e Impuestos de Timbres.

Cuota: Producto resultante de multiplicar el monto de los ingresos brutos obtenidos por la venta de bienes o prestación de servicio por la tasa o alícuota del 1%, aún vigente, según lo establecido por el Artículo 135 de la Ley N° 453 “Ley de Equidad Fiscal, antes referido.

Para efectos prácticos, prevalece la misma Tasa o Alícuota, para los ingresos obtenidos por la venta de productos agrícolas que no requieren ser sometidos a ningún tipo de procedimiento, cuando provengan de la enajenación directa por parte de sus productores (Artículo 12- **PAM**).

Los contribuyentes matriculados en la Alcaldía, obligados al pago de este impuesto, deberán presentar mensualmente la declaración de sus ingresos gravables y pagar la suma debida dentro de los primeros quince días del mes siguiente al declarado, de no presentar su declaración, la Alcaldía podrá exigirla mediante el apercibimiento de tasarle de oficio, con imposición de la correspondiente multa por evasión. Los contribuyentes no obligados a matricularse deberán presentar la declaración de sus ingresos, enterando la suma correspondiente solo en las mensualidades que perciba los ingresos gravados (Artículo 16 - **PAM**).

Para agilizar el cobro del impuesto, la alcaldía de San Nicolás estableció el cobro de cuotas fijas, al amparo de lo dispuesto en el párrafo segundo Artículo 63 del Decreto N° 455, en lo particular en cuanto a la utilización de cualquier indicio para la

determinación de los ingresos del contribuyente que no lleven registros contables formales (libros), aunque según el mismo artículo, les asiste el derecho de presentar declaración y pagar el porcentaje, si consideran que la cuota o impuesto fijo es mayor que ese porcentaje.

Dependiendo de la actividad del negocio, así se determinó el valor a imponer; sin embargo, tal disposición se dio de hecho por vía administrativa, ya que no cuenta acta de aprobación del Concejo Municipal.

Tabla N° 7: Cuotas Fija IMI

Categoría/actividad	Cuota fija C\$/mes
<u>Categoría "A"</u>	
Pulperías y otras actividades	60.00
Transportista	100.00
Servicios profesionales	60.00
<u>Categoría "B"</u>	
Todas las actividades	40.00
<u>Categoría "C"</u>	
Todas las actividades	30.00
<u>Categoría "D"</u>	
Todas las actividades	20.00

Elaboración propia

Adicionalmente también se dispone cobrar C\$ **20.00** de cuota fija a los vendedores ambulantes. El Impuesto Municipal de Ingresos, predomina en el área urbana del municipio.

Para el cobro del correspondiente Impuesto Municipal de Ingresos, de los productos con impuestos conglobados, recaudados por el Gobierno Central a fin de evitar la doble tributación; las casas distribuidoras o mayoristas están obligadas a llevar el registro contable de las ventas efectuadas en el municipio y al ingreso obtenido aplicarle el uno por ciento, debiendo emitir de forma mensual cheque a favor de la alcaldía, la gestión de cobro corresponde a la alcalde.

Por disposición especial en el caso del azúcar se transfiere a las municipalidades el 50% del total recaudado, en proporción directa al monto de las ventas efectuado en el

municipio, lo anterior, sin tener en cuenta la distribución inicial de los canales oficiales de los ingenios azucareros, dicha transferencia es asignada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Supuesto de no sujeción: Según lo establece el Artículo 17 del Decreto N° 455, no son sujetos del Impuesto sobre Ingresos, las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la venta de productos cuyos impuestos municipales hayan sido conglobados por una disposición de carácter general, no obstante estarán obligados de matricularse.

Exenciones: Conforme lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley N° 257 “Ley de Justicia Tributaria y Comercial”, a partir de la entrada en vigencia de la Ley se exencionan del pago del Impuesto sobre Ingresos, la venta de ganado mayor y menor, huevos, leche, queso y carnes frescas refrigeradas o congeladas, saladas o secas, no sometidas a procesos de transformación, embutidos o envases; quedando vigente tal disposición conforme lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley N° 453, tal y como fue referido con anterioridad.

c) Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

Hecho imponible: lo constituyen los bienes inmuebles poseídos al 31 de diciembre de cada año, para tales efectos, el Artículo 2, del Decreto 3-95, considera como bienes inmuebles:

- a) Los terrenos, las plantaciones estables o permanentes, y las instalaciones o construcciones fijas que en ellos existan, y
- b) Todos los bienes aun cuando no fuesen clasificables conforme al inciso a) anterior, pero que con arreglo a los artículos 599 y 600 del Código Civil, constituyan inmuebles por su naturaleza o inmuebles por accesión.

Los sujetos pasivos o contribuyentes del **IBI**, independiente que tengan o no título y con responsabilidad solidaria en todas las obligaciones que refiera la Ley, se detallan en el Artículo 3, incisos a) al f) del Decreto 3-95, tal y como sigue:

- a) Los propietarios, cualesquiera de ellos cuando un inmueble pertenezca a varios y cuando se trate de propiedades en régimen de propiedad horizontal, de conformidad con la Ley que reglamenta el Régimen de la Propiedad Horizontal (Decreto Legislativo N° 1909 del 26 de agosto de 1971);
- b) Los nudos propietarios y usufructuarios, en forma indistinta y solidaria;
- c) Los usuarios o habitantes;
- d) El poseedor o tenedor de cualquier título, cuando la existencia del propietario no pudiera ser determinada o cuando, tratándose de inmueble de propiedad del Estado o sus instituciones, de los municipios o de las Comunidades Indígenas, estuvieran ocupados por terceros;
- e) El dueño de mejoras o cultivos permanentes o el propietario del terreno, cualquiera de ellos en forma solidaria; y
- f) Las personas que habiendo enajenado a cualquier título una propiedad inmueble, no informe al respectivo municipio para que éste efectúe el descargue correspondiente. En este caso, mientras el enajenante no solicite este descargue y no remita al municipio constancia notarial en que conste la enajenación, así como los datos registrales relativos a dicha enajenación, estará obligado a continuar pagando el **IBI** que recae sobre las propiedades enajenadas en estas circunstancias.

El Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**), **se circunscribe al espacio territorial de cada municipio**, al gravar las propiedades ubicada dentro de los mismos, tal y como lo dispone el artículo 2 del Decreto 3-95, el mismo artículo señala que la obligación tributaria nace al 31 de Diciembre de cada año, es decir que, la realización del hecho imponible se prolonga en el tiempo y tiende a reproducirse, por lo cual **es un tributo periódico**.

El **IBI es un impuesto variable** que se mide según la cuantía en que se valoren los bienes inmuebles en posesión a partir de la forma en que se determine la base imponible.

Base imponible: El Capítulo III, Artículos 12 al 17, del Decreto 3-95, refiere particularmente la determinación de la base imponible; para tales efectos, según el Artículo 12, incisos a) al c), son bases para declarar los bienes inmuebles y su valor, en orden de prelación los siguientes:

- a) El Avalúo Catastral Municipal emitido y notificado por la Alcaldía Municipal correspondiente;
- b) El Auto avalúo Municipal declarado por el contribuyente en base a la descripción de los bienes inmuebles que posee, según formato, tabla de valores y costos municipales para la tierra urbana y rural, las construcciones urbanas y rurales, los cultivos estables permanentes y la maquinaria fija, el valor de esta última se estimará de acuerdo con el Artículo 16 del Decreto; y
- c) Valor estimado por el contribuyente con base en la declaración descriptiva de sus propiedades inmuebles.

Con relación a lo señalado en inciso b) sobre tabla de valores y costos municipales para la tierra urbana y rural, en Acta N° 3 del mes de febrero de 2001, el Concejo Municipal acordó los costos por manzanas y hectáreas para el cobro del **IBI**, fijados por tipo de suelos, los que serian efectivos a partir del 14 de febrero de 2001; sin embargo, no se especifica si tales valores fueron aprobados por la Comisión Nacional de Catastro, quién tiene tal atribución según inciso c), Artículo 27 del Decreto 3-95.

Según lo establece el artículo 13 del Decreto 3-95, el Avalúo Catastral Municipal, que consiste en la estimación del valor de mercado del bien inmueble por parte de las

Municipalidades⁹, únicamente tendrá efectos para la declaración y pago del **IBI**, debiendo ser notificado a los contribuyentes por las autoridades municipales.

Cuando se declare con base al Avalúo Municipal o al Autoevalúo Municipal, el monto imponible será del 80% del valor que corresponda (Artículo 17), si se declarase el Impuesto de Bienes Inmuebles con base al valor estimado, el monto imponible será el mismo valor estimado.

La base imponible de este impuesto es objeto de deducción técnica. Al respecto, el Artículo 7 del Decreto 3-95 establece que, los contribuyentes obligados a presentar declaración del **IBI**, tendrán derecho a crédito contra impuesto por el solo hecho de declararlo, si se tratase de la casa de habitación de las personas con un valor que no exceda el monto autorizado por el respectivo Concejo Municipal, en ningún caso, este monto podrá ser menor a diez mil (C\$ **10,000.00**), ni mayor de cuarenta mil Córdobas (C\$ **40,000.00**), deducible del monto imponible, a efectos de aplicación de la tasa del impuesto sobre la diferencia resultante (base liquidable).

El Concejo Municipal de San Nicolás no ha especificado el monto mínimo y máximo para efectos de aplicación en el municipio, por lo que priman los contenidos en el Artículo 7 del Decreto 3-95.

En las áreas rurales, el concepto de casa de habitación, según lo establece el Artículo 8, incluye los siguientes requisitos:

- a) Al igual que en las áreas urbanas, el bien inmueble debe ser la vivienda habitual de su propietario; y
- b) El área de dicha propiedad inmueble debe ser igual o menor a una hectárea, es decir 1.42 manzanas.

Respecto al derecho de las personas a solicitar el crédito contra impuesto, es importante señalar que, tal derecho se pierde de forma inmediata, cuando se disponga más del treinta por ciento del bien inmueble sobre el cual recae el crédito,

⁹ Ha estimarse mediante la aplicación del manual, normas y procedimientos de valuación, establecido a nivel nacional por el Catastro Fiscal de la Dirección General de Ingresos.

con fines lucrativos tales como el arrendamiento, permuta, comercio, etc. (Artículo 9, Decreto 3-95).

Tipo: El Artículo 4 del Decreto antes referido, establece una tasa o alícuota del uno por ciento sobre la base del monto imponible determinado.

Cuota: Producto resultante de multiplicar el monto imponible determinado del Impuesto de Bienes Inmuebles por la tasa o alícuota del uno por ciento.

El pago del **IBI** se cancelará en dos cuotas iguales del 50% cada una, la primera durante los meses de enero, febrero y marzo, el restante 50% a más tardar el 30 de junio del año en curso. Los Concejos Municipales podrán acordar fraccionamiento del pago del **IBI**, dentro de los plazos antes referidos, por medio de disposiciones de carácter general (Artículo 21).

“Los contribuyentes que cancelen el **IBI** en un solo pago al momento de presentar su declaración durante los meses de enero, febrero y marzo, recibirán un descuento del diez por ciento (10%) del impuesto a pagar.”¹⁰

“La obligación de declarar y pagar el **IBI** se extingue de conformidad con las disposiciones de la Ley Tributaria Común, pero el plazo de prescripción será el mismo que corresponde a los impuestos, tasas, contribuciones y multas establecidos en los Planes de Arbitrios vigentes, es decir, de dos años contados a partir de la fecha que fuera exigible.”¹¹

Supuestos de no sujeción: Conforme lo dispuesto en el Artículo cinco, no son sujetos del Impuesto de Bienes Inmuebles y por tanto no tienen obligación de presentar declaración, el Estado y sus instituciones, entes autónomos, municipios, representaciones diplomáticas, sedes de organismos internacionales, las iglesias y confesiones religiosas, en cuanto a templos y dependencias destinados a fines religiosos.

¹⁰ Artículo 22, Decreto 3-95

¹¹ Artículo 25, Decreto 3-95

Exenciones: Están exentos del pago del **IBI**, pero con obligación a declararlo como requisito para obtener el respectivo crédito contra impuesto, las siguientes personas¹²:

1. Las asociaciones de municipios;
2. Las cooperativas agropecuarias y agroindustriales durante los primeros dos años a partir de su constitución legal;
3. Las comunidades indígenas;
4. Las instituciones de beneficencia y de asistencia social sin fines de lucro;
5. Los jubilados por la casa en que habitan, siempre que la persona jubilado o su cónyuge o compañero en unión de hecho estable, sea propietario o usufructuario del bien inmueble;
6. Las universidades y centros de educación técnica superior;
7. Las instituciones culturales, científicas, deportivas y artísticas; los sindicatos y asociaciones de trabajadores y profesionales; y las asociaciones gremiales, siempre que no persigan fines de lucro;
8. Las Empresas que operan en Zona Franca Industriales de Exportación;
9. Los Cuerpos de Bomberos;
10. La Cruz Roja Nacional.

En Acta N° 3, del mes de febrero de 2001, el Concejo Municipal del municipio de San Nicolás de Oriente, al margen de lo establecido en el artículo 50 de las Leyes N° 40 y 261¹³, artículos diez y once del Decreto 3-95, este último referido a las exenciones; acuerda exonerar del **IBI** a personas que debidamente lo ameriten (por falta de recursos económicos).

¹² Enumeración literal contenida en Artículo 6, Decreto 3-95

¹³ Arto. 50.- “El Concejo Municipal no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebaja de impuestos, tasas o contribuciones especiales, salvo en los casos previstos en la legislación tributaria municipal y de acuerdo con las formalidades establecidas en la misma.”

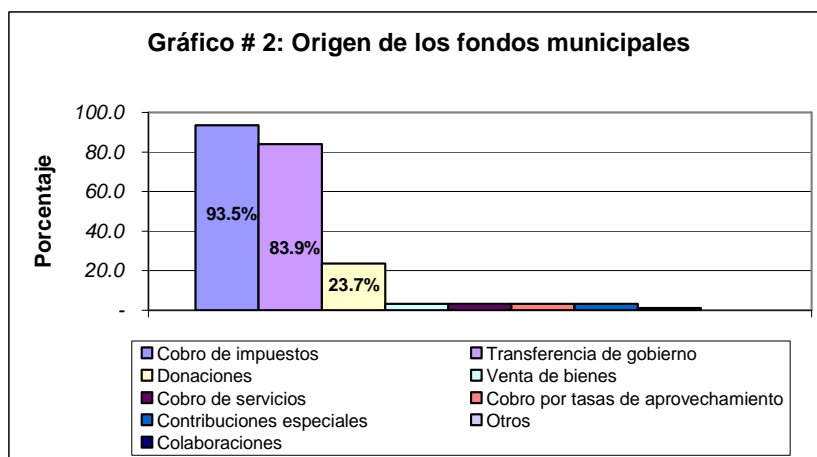
Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, el artículo diez refiere que no habrá más exenciones que las establecidas taxativamente en el Decreto y las exoneraciones propuestas por el Concejo Municipal que con arreglo al artículo 11, deberán estar relacionadas con actividades que tengan por finalidad promover en sus respectivos municipios, el desarrollo ecológico, turístico, económico, educativo, de la salud, humanitario y viviendas de interés social.

Independiente de la falta de recursos económicos, los sujetos pasivos deben presentar declaración del **IBI**, teniendo derecho al crédito contra impuesto por el solo hecho de declararlo, si se tratase de su casa de habitación. De forma implícita, el techo de exoneración dispuesto en el artículo 7 del Decreto 3-95, puede tenerse como inherente a la condición de pobreza o falta de recursos económicos.

iv.4.1.4. Metas de los ingresos tributarios del período de evaluación

El Consejo Municipal establece los lineamientos generales y criterios para la formulación de los ingresos tributarios anuales, uno relacionado a la fijación, revisión y ajuste de los valores a cobrar por cuotas fijas para matrículas e impuestos sobre ingresos, tasas de servicios y aprovechamiento, a partir del potencial tributario del municipio; el otro concierne a las exoneraciones que por Ley corresponden.

Es un deber del Gobierno Local, al momento de establecer las metas de ingresos anuales, considerar el nivel de información y disposición de la población contribuyente para asumir su rol en la consecución de los fondos que requiere el municipio para el financiamiento de oficinas, prestación de servicios y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario. En este sentido la encuesta realizada en el marco del Estudio, indica que la población reconoce como las principales fuentes de ingresos: el pago de impuestos (93.5%) y las transferencias de gobierno (83.9%). Ver gráfico # 2.



Elaboración propia

Igualmente, identificaron 15 de las diferentes especies tributarias que establece el marco legal para su debido cobro en los municipios (Ver anexo # 2 “Impuestos que actualmente cobra la municipalidad). Sin embargo, este conocimiento no debe tenerse como el reconocimiento propio de la responsabilidad tributaria. Por tal razón, para el establecimiento de las metas tributarias anuales debe considerarse como condición necesaria un análisis por parte de la Comisión de Planificación Municipal, sobre la situación de la población contribuyente.

El Presupuesto de Ingresos Corrientes del municipio, contiene las metas estimadas de los ingresos tributarios (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que la municipalidad esperó recaudar en cada uno de los años del período de evaluación 2004 a 2006, consignados en los proyectos de Presupuesto Municipal Anual, aprobados por el Concejo Municipal de San Nicolás de Oriente mediante:

- Acta N° 15 del 24 de Noviembre-03, aprobando el Presupuesto 2004;
- Debido al traspaso de Gobierno a las nuevas autoridades municipales, electas en noviembre-04, el Concejo Municipal, aprobó el proyecto de Presupuesto Municipal Anual 2005 en Acta N° 2 del 11 de Febrero-05;
- Acta N° 39 del 19 de Diciembre-05, aprobando el Presupuesto 2006.

Los proyectos de presupuesto anuales, en su momento fueron objeto de modificaciones presupuestarias, presentadas por el Alcalde para su discusión y aprobación por parte del Concejo Municipal.

Las cifras originalmente presupuestadas, para los años del período 2004 - 2006 se presentan a continuación en la tabla N° 8:

Tabla N° 8: "Presupuesto de Ingresos Corrientes"

Conceptos	Cifras en Córdoba			% respecto al total		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Matrículas y Licencias	10,200	800	39,300	4.3%	0.3%	10.3%
Impuesto Municipal sobre Ingresos	54,862	35,261	62,800	23.2%	12.6%	16.5%
Impuesto de Rodamiento	3,250	3,000	4,200	1.4%	1.1%	1.1%
Impuesto de Bienes Inmuebles	31,500	42,800	53,000	13.3%	15.3%	13.9%
Urbano	10,000	10,000	10,000	4.2%	3.6%	2.6%
Rural	21,500	32,800	43,000	9.1%	11.7%	11.3%
Tasas por aprovechamiento	29,600	29,600	32,000	12.5%	10.6%	8.4%
Tasas por servicios Municipales ^{1/}	107,550	167,900	189,600	45.4%	60.1%	49.8%
Carta de venta de ganado	60,000	100,000	100,000	25.3%	35.8%	26.3%
Matrícula de fierro	22,500	28,000	30,000	9.5%	10.0%	7.9%
Resto tasas por servicios	25,050	39,900	59,600	10.6%	14.3%	15.6%
Contribuciones especiales	-	-	-	-	-	-
Totales	236,962	279,361	380,900	100.0%	100.0%	100.0%
Crecimiento % proyectado		17.9%	36.3%			

1/ incluye principalmente carta de venta y matrícula de fierro

Elaboración propia

En todos los años del período 2004 - 2006, las tasas por servicios municipales, integrado principalmente por la "carta de venta de ganado" y la "matrícula del fierro", se presupuestó como la de mayor expectativa de recaudación en el municipio, con una representatividad proporcional no menor al **45.4%** respecto al total de los Ingresos Tributarios. El segundo lugar, con excepción del año 2005, correspondió al Impuesto Municipal sobre Ingresos (**IMI**); y el tercero, con la misma excepción señalada para el **IMI**, al Impuesto de de Bienes Inmuebles (**IBI**).

Para los años 2005 y 2006, se proyectó el incremento de los ingresos corrientes (ingresos tributarios), en **17.9%** y **36.3%** respectivamente, con relación al año inmediato anterior; no obstante, la programación de ingresos del año 2005, subestimó

la recaudación lograda en el año 2004 (C\$ **352.7** Miles), fijando una meta considerablemente menor a la ejecución del año inmediato anterior (C\$ **279.4** Miles).

iv.4.1.5. Actividades de la gestión tributaria

La gestión de los tributos se resume a dos actividades fundamentales: la liquidación y la recaudación. La primera determina la deuda tributaria y el importe de la misma, mientras que la recaudación se orienta a la exigibilidad del pago, incluso por vía coactiva.

“El crédito a favor del tesoro municipal, es la deuda que con la alcaldía adquieren los contribuyentes desde el momento en que incurren en el hecho generador¹⁴”.

Las actividades que conllevan la gestión de los tributos, se realiza en fases procedimentales, una vez que la administración conoce por declaración del sujeto pasivo o por investigación propia la existencia de un hecho imponible, procede a liquidarlo, estableciendo su cuantía y declarando la existencia de una deuda tributaria, exigible de pago, a continuación se produce la recaudación, por pago voluntario o por apremio, en el que la fiscalización juega su rol como medio auxiliar para descubrir hechos imponibles o circunstancias no declaradas y facilitar las pruebas con relación a los conocidos.

La gestión tributaria, referida a su ámbito de aplicación, precisa el desarrollo de actividades, consecuentes con la finalidad de lograr incrementar la base tributaria y la recaudación:

- En primera instancia es necesario informar a los contribuyentes sobre las obligaciones tributarias a que están sujetos y los plazos previstos en Ley para la cancelación de las mismas, según sea el tipo de impuesto y el contribuyente; demandando la remisión de los avisos y notificaciones de cobro, diferenciando el primero como información remitida al contribuyente sobre el plazo vigente

¹⁴ Manual sobre impuestos municipales

para el pago de un determinado tributo (Ver Anexos # 3, 4 y 5)), en tanto que el segundo se realiza vencido el plazo establecido por Ley;

- De forma alternativa deben divulgarse los servicios municipales que se prestan a expensas del pago de impuesto, así como también publicar los impactos de proyectos ejecutados medidos a partir de los beneficiarios del mismo;
- Imprescindible resulta, la capacitación de los funcionarios directamente relacionado con la gestión, a fin de que conozcan las bases legales y procedimientos administrativos tributarios, los distintos formatos previstos para la y estén en capacidad de brindar información de calidad a los contribuyentes;
- Mecanismos administrativos: la base de tales mecanismos lo constituye **el registro único de contribuyentes municipales**, que permite la identificación del sujeto pasivo, su ubicación y los tipos de tributos obligado a pagar.

Los requisitos relacionados a un mismo contribuyente, deberán contar en la **tarjeta única del contribuyente**, de la cual derivan registros auxiliares sobre estados de cuentas, reportes y estadísticas.

Debe crearse el **expediente tributario** a cada contribuyente, archivándose los documentos probatorios de la gestión tributaria: declaraciones, encuestas, liquidaciones y notificaciones; los que deben identificarse a partir del número **RUC** si se trata de personas jurídicas o el número de cédula, si fuese el caso de personas naturales.

Corresponde mantener un proceso constante de actualización, no solo por los posibles cambios de datos del contribuyente, sino por cambios de su posición tributaria, que se dan al momento del pago (re-evaluaciones del objeto tributario o modificaciones, clausura o cancelación).

La determinación o cálculo anticipado del monto total de los impuestos o tasas que debe pagar el contribuyente, según la modalidad: Declarativa, taxativa y compulsiva.

Declarativa: el cálculo de la base imponible requiere la declaración del contribuyente.

Taxativa: La administración tributaria municipal, con base a los datos que posee, efectúa el cálculo de la base imponible y determina el valor de la tasa, impuesto o contribución.

Compulsiva: Son todos aquellos tributos que se pagan con anticipación a la mera ejecución del acto.

Atendiendo tal clasificación se presenta la siguiente estructura tributaria¹⁵:

Tabla Nº 9: Determinación de los tributos según modalidad

Tributos	Determinación
Matrículas y Licencias	Declarativas
Impuesto Municipal de Ingresos	Declarativas
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	Taxativa
Impuesto de rodamiento	Taxativa
Tasas por servicios y aprovechamiento	Taxativa y compulsiva
Contribuciones por mejoras	Compulsiva

En nuestro caso de estudio, la liquidación y registro de la deuda es procesada por la oficina de catastro, donde se lleva:

- Un expediente por cada contribuyente;
- El registro sobre el control de matrículas e impuestos sobre ventas;
- El libro de control de matrículas de fierros, cartas de ventas y del resto de los servicios municipales disponibles en el municipio.
- La base de datos de los contribuyentes del Impuesto de **Bienes Inmuebles**, esta contenida en el **SISCAT**, habiéndose constituido con base a encuesta catastral.

No se cuenta con los programas automatizados. El registro de las operaciones, es manual, en papelería debidamente prenumerada, membretada, codificada e impresa.

¹⁵ Clasificación según Manual del Sistema de Administración Tributaria Municipal

A cada contribuyente registrado, corresponde una tarjeta de control de pagos, donde se registra la liquidación periódica de los impuestos y tasas sujetas de obligación, los pagos o arreglos de pagos, los avisos y notificaciones realizadas, si fuese el caso.

Con base al registro individual de control pago, se elaboran los Estados de Cuentas de los contribuyentes, se informa sobre los retrasos en los pagos, y se elaboran notificaciones para que el contribuyente se presente a la municipalidad a revisar su caso. Si el contribuyente no cancela su deuda a lo inmediato, se realizan arreglos de pago, se hace constar en su expediente a partir de cuando y en cuantas cuotas cancelará la misma.

También se notifica por escrito a los nuevos negocios, acerca del procedimiento para su legalización ante la municipalidad.

En cuanto al Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**), para informar y notificar se utilizan las reuniones comarcales, y a través del Comité de Desarrollo se capacita a los líderes comunitarios para que ellos transmitan la información en sus comunidades. Generalmente la jornada de información sobre el **IBI** se realiza previó al período de pago, en los meses de enero, febrero y marzo; en el mismo período se remiten las notificaciones de cobro a los contribuyentes formalmente registrados; como política y estrategia para una mayor recaudación, en el municipio aplica el estándar nacional de otorgar descuento del 10% sobre el monto a pagar, a todos los contribuyentes que cancelen de una sola vez el **IBI** correspondiente al año inmediato anterior, antes del 31 de marzo.

El pago normal de dicho impuesto procede con la cancelación de dos cuotas iguales, equivalentes al 50% del monto a pagar, la primera a enterarse durante los meses de enero a marzo, y la segunda a más tardar el 30 de junio del año.

Como parte de la gestión de recaudación, por lo general se informa a los contribuyentes en reuniones y asambleas con líderes comunitarios, y cuando estos se presentan a realizar a las oficinas municipales, se exige la presentación de la

solvencia municipal, para poder atender los trámites o gestiones que requieran de los servicios municipales que se presten en la localidad. Respecto al **IBI**, resulta importante señalar que la discontinuidad en la gestión de cobros de parte de la alcaldía, aludida en un 81.9% por los encuestados, resulta el principal motivo de la baja recaudación de este impuesto.

La base legal establecida, se constituye en el manual de guía para los funcionarios del área tributaria, dando pautas a éstos a decidir sobre que deben y que no deben hacer en cada situación que se presenta respecto a la gestión y recaudación tributaria; por lo que, a diferencia de la administración anterior, cualquier situación que se presenta relacionada con los impuestos, el edil consulta al respecto y las decisiones se toman desde el punto de vista técnico teniendo en cuenta la opinión de los funcionarios a cargo.

En el ámbito laboral, se cuenta con mayores equipos para el trabajo, buenas condiciones y relaciones con el personal; lo que permite se sientan en la libertad de ejercer adecuadamente las funciones.

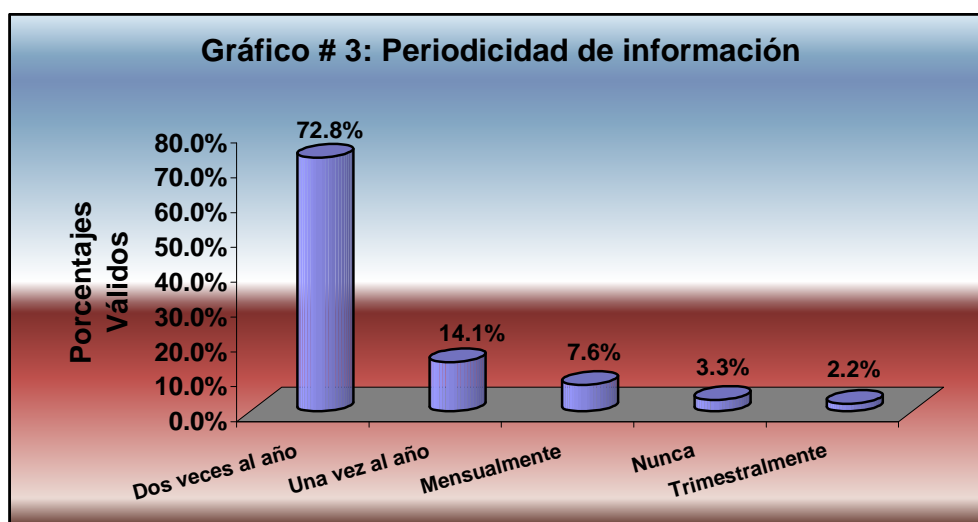
Para el cobro y las negociaciones se hacen reuniones, se emiten comunicados internos y se elaboran ordenanzas para garantizar que la información llegue a la población. Se realizan exoneraciones pero solo a las personas naturales o jurídicas legalmente especificadas, pero aún los exonerados están obligados a declarar aunque no paguen. Al respecto, la población contribuyente encuestada, señaló en un 20.0%, la necesidad de ampliar los mecanismos y opciones de negociación.

La percepción de la población contribuyente, respecto a los aspectos concernientes a la gestión tributaria, se sintetiza en los resultados de la encuesta, entre los que destacan:

- Periodicidad de la información: refiere la regularidad con que la municipalidad informa a los contribuyentes sobre la forma, tiempo y lugar de pago de los impuestos, sanciones, multas y recargos que se suman a la deuda tributaria en

virtud de los incumplimientos en tiempo y forma de sus obligaciones. Para tal fin, la encuesta previó cinco posibles respuestas, excluyentes entre sí, en la que se tuvo en cuenta la posibilidad de que el contribuyente “nunca” fuera informado al respecto, en virtud de omisiones, falta de registros y de sistemas adecuados.

Los resultados graficados a partir de los porcentajes válidos, excluyendo los datos registrados como perdidos por el sistema, indica que, regularmente los contribuyentes son informados sobre el pago de sus obligaciones tributarias municipales, al menos dos veces al año (72.8%), tan solo el 3.3% dijo no ser enterado “nunca” acerca de las mismas. Ver gráfico # 3.

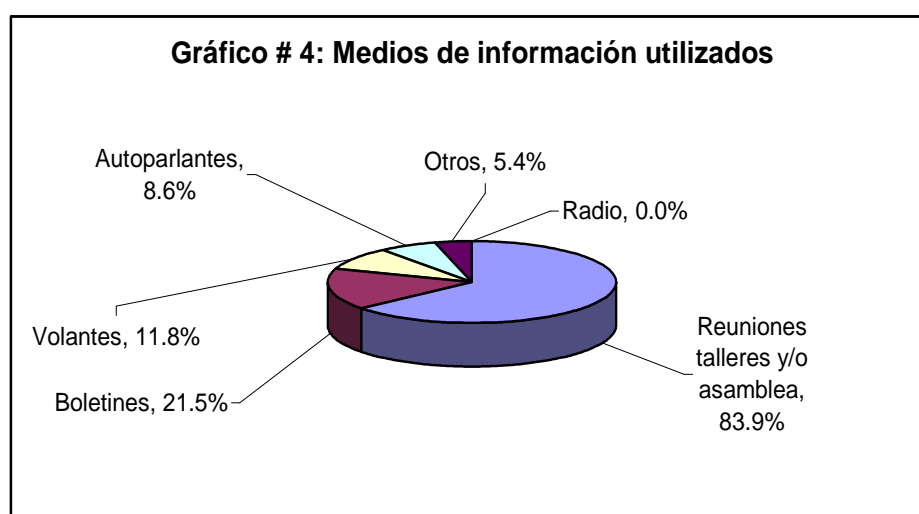


Elaboración propia

No obstante, el resultado obtenido en cuanto a la periodicidad de la información a los contribuyentes, estos manifestaron que requieren de mayor y mejor información al respecto (83.0%).

Una vez confirmado la periodicidad con que la municipalidad informa a los contribuyentes, vale la pena identificar el medio de información prevaeciente.

- Medios de información utilizados: esta sección pretendió identificar los medios utilizados por la autoridad municipal, para informar a los contribuyentes sobre sus deberes y obligaciones en materia tributaria para con el municipio, habiéndose previsto seis posibles medios distintos, no excluyentes entre sí, a través de los cuales la autoridad municipal comunica a los contribuyentes la forma, período, lugar de pago, así como también el horario de atención al público. Los resultados obtenidos al respecto se presentan en Gráfico # 4:



Elaboración propia

El 83.9% del total de los encuestados mencionó las “reuniones talleres y/o asamblea” como el medio más utilizado para ser informados sobre sus deberes y obligaciones tributarias municipales, seguido de los boletines, volantes y auto-parlantes, no se mencionó la radio, a futuro cabe la posibilidad de la utilización de cuñas radiales en virtud de la dispersión de la población, asentada mayoritariamente en zonas rurales.

- Como realiza el pago de sus impuestos: Esta sección trato de medir la actitud del contribuyente una vez enterado de su obligación ciudadana de contribuir a sufragar el gasto público municipal, que en general pueden mandar o acudir a las oficinas de recaudación, esperar ser citado o que pase el recolector de

impuestos por su domicilio, estas posibles respuestas adicionando la opción “otros”, fueron previstas en la encuesta de forma excluyentes.

Los resultados del porcentaje válido, con base a lo manifestado por los contribuyentes, indican que una vez enterados de sus obligaciones tributarias, éstos actúan de forma pro-activa, ya que en su mayoría mandan o acuden a la oficina (92.2%). Ver Tabla N° 10.

Tabla N° 10: Como realiza el pago de sus impuesto

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Manda o acude a la oficina	83.0	88.3	92.2	92.2
Espera que pase el recaudador	5.0	5.3	5.6	97.8
Espera cita de la alcaldía o cobro por escrito	1.0	1.1	1.1	98.9
Otros	1.0	1.1	1.1	100.0
Total válidos	90.0	95.7	100.0	
Perdidos	4.0	4.3		
Total	94.0	100.0		

Elaboración propia

- Pago de recargos y sanciones por incumplimientos: esta sección identificó las razones o causales que motivaron al contribuyente a reconocer la deuda tributaria, asumiendo recargos, multas y sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones tributarias, por lo cual se estructuraron de forma excluyentes, siete posibles respuestas, las que en general reflejan, la gestión de la autoridad municipal en cuanto a la realización de citas, visitas en casa, reestructuración de la deuda, la revisión y actualización de cuotas; en contraposición con la actitud de los contribuyentes, ya fuese por la necesidad de requerir solvencia municipal para el logro de otras gestiones, su anuencia en reconocer y honrar la deuda tributaria mediante arreglo de pago u otros motivos (Ver resultados en Tabla N° 11).

Tabla N° 11: Pago de recargos o sanciones

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
La alcaldía lo cito	4	4.3	5.2	5.2
Era necesario para otra gestión la solvencia municipal	65	69.1	84.4	89.6
Lo visitaron en su casa	1	1.1	1.3	90.9
Hizo un arreglo de pago	2	2.1	2.6	93.5
Se le reestructuro la deuda	1	1.1	1.3	94.8
Se le revisó y actualizó la cuota	4	4.3	5.2	100.0
Total Válidos	77	81.9	100.0	
Perdidos	17	18.1		
Total	94	100.0		

Elaboración propia

Excluyendo 18.1% de los datos registrados como perdidos por el sistema, el 84.4% de los encuestados del porcentaje válido, reconocieron haber asumido el pago de recargos y sanciones por incumplimiento ante la necesidad de requerir la solvencia municipal para otras gestiones. La gestión recaudatoria de la autoridad municipal, se refleja en las citas (5.2%), la revisión y actualización de cuotas (5.2%), los arreglos de pago (2.6%), las visitas domiciliarias y la reestructuración de la deuda (1.3% c/u).

- Atención a los contribuyentes: Esta sección tuvo por intención calificar la forma de atención a los contribuyentes por parte del personal de la alcaldía. Los resultados indican que el 65.9% de los contribuyentes califican de muy buena la atención que se les brinda, la atención desfavorable se ubica en el renglón de regular (11.0%), nadie calificó el trato y atención al contribuyente como malo. Ver Tabla N° 12.

Tabla N° 12: Trato y atención a los contribuyentes

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Excelente	8	8.5	8.8	8.8
Muy bien	60	63.8	65.9	74.7
Bien	13	13.8	14.3	89.0
Regular	10	10.6	11.0	100.0
Total válidos	91	96.8	100.0	
Perdidos	3	3.2		
Total	94	100.0		

Elaboración propia

iv.4.1.6. El proceso de recaudación

Una vez liquidado el hecho generador y efectuado el registro de la deuda del contribuyente, se inicia el proceso de recaudación, en el que la regulación del pago se constituye en el elemento central, para lo cual se establecen procedimientos para el pago en período voluntario y la ejecución de la deuda en período de apremio.

El pago de la totalidad del crédito fiscal, es el modo normal de extinción de la deuda tributaria, ya sea que se produzca por declaración del sujeto pasivo o mediante notificación de liquidación expresas de la administración competente para recibir el pago, el objeto de pago lo constituye una determinada suma de dinero en los plazos y formas previstos en Ley.

Las actividades de la recaudación comprende: la recepción del pago de todas las especies tributarias, el registro de los créditos y débitos, particulares a las cuentas de los contribuyentes, y de los convenios de pago acordados; la realización de cierres y arqueos de caja, así como también la generación de los informes contables y de ingresos. Adicionalmente se deberá llevar control sobre los cheques sin fondo.

Complementario a las funciones y actividades de recaudación, en el ámbito de los mecanismos administrativos, la fiscalización ejercida mediante la auditoría tributaria determina la correcta interpretación del marco legal tributario, la razonable aplicación de los principios contables por parte del contribuyente; y en este contexto ejecuta el control sobre omisiones y morosidad.

La inspección, es una actividad auxiliar especialmente respecto a la liquidación, al tener por objeto la investigación de los hechos imponible y demás circunstancias relevantes para la correcta aplicación de los tributos, tal procedimiento esta contemplado en el Artículo 63 del Plan de Arbitrios Municipal previéndose la fiscalización de las observancias de los impuestos, derechos, tasas y demás contribuciones que se establecen en el mismo.

Realizada la inspección se formulará reparo que será notificado al contribuyente, el que podrá ser objetado mediante escrito fundamentado a ser analizado por la alcaldía para admitir nueva resolución a notificarse al contribuyente.

La función de fiscalización resulta esencial a la administración tributaria municipal, en consecuencia todas las municipalidades deben programar la realización de “auditorías tributarias” a través de unidades especializadas de auditores fiscales profesionales; quienes deberán ejecutar un estudio de las declaraciones, documentos y anexos que suministre el Contribuyente, a fin de determinar errores, simulaciones, ocultamientos de partidas que no estén acordes a lo establecido en las leyes tributarias, para la posterior realización de auditorías de campo.

Para efectos de ejercer la recaudación, la alcaldía del municipio de San Nicolás, dispone la atención de los contribuyentes de lunes a viernes, en horario continuo de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., procurando la atención al público con amabilidad, beligerancia, y la mejor disposición en orientarlos.

En una misma oficina funciona la caja que es la que recibe todos los pagos y catastro que atiende las consultas, elabora arreglos de pago y en su debido momento registra los pagos. A la recepción del pago, se emite boleta debidamente membretada y prenumerada.

Todos los que tienen actividad forestal gravable pagan en las oficinas municipales con la debida la emisión de los recibos correspondientes.

Según el Plan de Arbitrios el Alcalde esta facultado para nombrar empleados para la colecta de los impuestos, pero siempre los contribuyentes quedan en la obligación de pagar en la Tesorería Municipal (Artículo 62 -**PAM**). En el municipio de San Nicolás, no se tienen recaudadores municipales porque no hay presupuesto para estos cargos. Vencido el plazo del pago en período voluntario, el incumplimiento de pago conlleva la apertura del procedimiento en período de apremio, incrementando la deuda por multas y recargos, y el cobro por vía ejecutiva. El Plan de Arbitrios Municipal, en su artículo 68, fija las multas por el retraso en el pago, alteración u ocultación de

información para eludir total o parcialmente el pago de impuestos, y por infracción o desacato a las disposiciones, resoluciones o notificaciones de las alcaldías. Según los funcionarios municipales entrevistados en el Municipio de San Nicolás no se aplica Mora por consideración a la pérdida de las cosechas y a la situación de la gente que no tenía con que pagar los impuestos.

En las condiciones anteriormente referidas muchos de los impuestos, tasas, contribuciones especiales han venido prescribiendo, una vez cumplidos los dos años contados desde la fecha en que fueron exigibles por la alcaldía, según el artículo 64 del **PAM**. Esta prescripción puede ser interrumpida mediante cualquier gestión de cobro judicial o extrajudicial, notificadas por escrito al contribuyente (Artículo 65 - **PAM**).

En el ámbito de aplicación municipal, por la vía administrativa, el contribuyente puede solicitar la suspensión de la ejecución del acto o disposición que se impugne mediante los recursos de revisión y de apelación (artículo 40 de las Leyes N° 40 y 261).

Recurso de revisión: Interpuesto ante el Alcalde o ante el Concejo Municipal, según se impugne el acto o disposición del Alcalde o del propio Concejo, en ambos casos la interposición del recurso deberá efectuarse en el plazo de cinco días hábiles más el término de la distancia, contados a partir de la notificación del acto o disposición que se impugne. La resolución deberá dictarse, en un plazo máximo de 30, en el caso del Alcalde y de 45 días en el caso del Concejo Municipal.

Recurso de apelación: Se interpone ante el Concejo Municipal, para impugnar la resolución del Recurso de Revisión, el plazo para interponer el recurso será de cinco días hábiles más el término de la distancia, contados a partir de la notificación, el Concejo tiene un plazo máximo de 30 días para resolver.

Si los recursos antes referidos, no son atendidos en los plazos que dicta la Ley se entenderá resuelto a favor del contribuyente, en virtud de la aplicación del principio del “silencio administrativo”.

En ambos casos, la decisión del Concejo agota la vía administrativa. Agotada la vía administrativa, se podrán ejercer los recursos judiciales correspondientes.

“Con la interposición de los recursos administrativos, regulado en artículo precedente, podrá solicitarse la suspensión del acto o disposición impugnada, en los siguientes casos:

- Cuando se trate de algún acto que de llegar a efectuarse, haga materialmente imposible restituir al quejoso el goce del derecho reclamado;
- Cuando sea notoria la falta de competencia de la autoridad, funcionario o agente contra quién interpusiese el recurso; y
- Cuando el acto sea de aquéllos que ninguna autoridad pueda ejecutar legalmente.

La suspensión será atendida cuando concurren las siguientes circunstancias:

- Cuando la suspensión no cause perjuicio al interés general ni sea contraria a otras disposiciones de orden público;
- Cuando la ejecución pudiera llegar a causar daños y perjuicios al agraviado y estos fueran de difícil reparación; y
- Que el recurrente otorgue garantía suficiente para reparar el daño o indemnizar los perjuicios que la suspensión pudiese causar a terceros, si el recurso administrativo fuese declarado sin lugar.”¹⁶

Durante el período evaluado, la autoridad municipal no fue objeto de recursos de revisión y apelación en materia tributaria, los casos de contribuyentes en mora fueron resueltos por la vía de arreglos de pago. Es política de la municipalidad usar el medio coercitivo en el menor de los casos posibles.

¹⁶ Artículo 41, Leyes N° 40 y 261 Reforma e incorporaciones a la Ley N° 40 “Ley de Municipios”

Los contribuyentes encuestados, más allá de los del fundamento legal y doctrinal de los impuestos, como un tipo particular de tributos, identifican principalmente el cobro de tasas de servicios por parte de la municipalidad en concepto de: carta de venta (97.9%), traslado o guía de ganado (96.8%), y la matrícula del fierro para el mercado de ganado (95.7%), respuestas estructuradas de forma no excluyentes entre sí (Ver Anexo # 2). En tales circunstancias, sobresale por el hecho de que la ganadería es una práctica a menor escala que la agricultura; lo que nos llevó a profundizar sobre al respecto, evidenciándose que son ganaderos no domiciliados en el municipio, los que inscriben sus fierros y solicitan carta de venta para el traslado de ganado a otras regiones del interior del país; lo anterior refleja que prácticamente se delega el mayor aporte para el financiamiento a la promoción y desarrollo del municipio al sector ganadero foráneo. Otros impuestos cobrados según los encuestados fueron:

- Los impuestos de matrícula (34.0%) e impuesto sobre ingresos (31.0%), relacionados a las actividades comerciales y de prestación de servicios, fueron mencionados en proporciones similares y en menor cuantía la tasa por permiso de destace (24.1%).
- El Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**), supuesto como uno de los de mayor potencialidad para recaudación, alcanzó un 33.0% de representatividad, lo cual coincide con los datos que al respecto maneja el sistema de catastro municipal en cuanto a que se recauda tan solo un tercio del potencial de dicho impuesto en el municipio.
- El impuesto de rodamiento (15.1%) y la tasa por terraje o mantenimiento de cementerio (13.1%), pueden tenerse como no representativas; la adjudicación de tramos, el impuesto de construcción, tasa por corralaje y uso de rastro, impuesto sobre espectáculos e impuesto sobre fiestas patronales, obtuvieron bajos porcentajes de representatividad; aunque debe aclararse que la municipalidad en el período 2004 – 2006 no contaba con el servicio de rastro

municipal, por lo cual se explica la mayor representatividad de la tasa por permiso de destace.

Entre las no mencionadas, excluyendo “otros” por ser imprecisa, se encuentra la “tasa por servicio de recolección de basura”, no prestado por la Alcaldía Municipal durante el período delimitado en la presente evaluación. En cuanto a las tasas por aprovechamiento por el acondicionamiento de cunetas, aceras y otros, así como también las contribuciones especiales para la ejecución o ampliación de obras, probablemente no se mencionen dado que son más identificables cuando se aplican en áreas urbanas y la población del municipio es mayoritariamente rural, por lo cual tampoco se mencionan la tasa por colocación de rótulos y afiches.

iv.4.1.7. Índices de recaudación del período 2004 - 2006

Los ingresos corrientes del período 2004 a 2006, así como también la participación porcentual de las distintas especies tributarias respecto al total ejecutado se resumen de la siguiente forma:

Tabla Nº 13: Ejecución de Ingresos Corrientes

Conceptos	Cifras en Córdoba			% respecto al total		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Matrículas y Licencias	21,701	6,620	7,048	6.2%	1.8%	1.5%
Impuesto Municipal sobre Ingresos	61,932	67,889	76,370	17.6%	18.2%	16.1%
Impuesto de Rodamiento	1,296	1,625	650	0.4%	0.4%	0.1%
Impuesto de Bienes Inmuebles	48,000	69,661	61,088	13.6%	18.7%	12.9%
Urbano	3,500	3,943	4,736	1.0%	1.1%	1.0%
Rural	44,500	65,718	56,352	12.6%	17.6%	11.9%
Tasas por aprovechamiento	11,892	6,665	26,516	3.4%	1.8%	5.6%
Tasas por servicios Municipales ^{1/}	202,160	220,697	297,630	57.3%	59.1%	62.7%
Carta de venta de ganado	151,600	165,910	222,640	43.0%	44.5%	46.9%
Matrícula de fierro	23,214	28,910	29,365	6.6%	7.7%	6.2%
Resto tasas por servicios	27,347	25,877	45,625	7.8%	6.9%	9.6%
Contribuciones especiales	5,753	-	5,695	1.6%	-	1.2%
Totales	352,734	373,156	474,997	100.0%	100.0%	100.0%
Crecimiento %		5.8%	27.3%			

^{1/} incluye principalmente carta de venta y matrícula de fierro

Elaboración propia

El municipio pasó de recaudar ingresos corrientes por un monto de C\$ **352.7** miles en el año 2004 a C\$ **474.9** miles en el año 2006, pasando de la categoría “H” a la “G” al año inmediato posterior (2007), lo anterior con base al Artículo 10 de la Ley Nº 376

“Ley de Régimen Presupuestario Municipal”. Durante el período 2004 – 2006, las tasas por servicios municipales (en especial la carta de venta de ganado), representaron no menos del **57%** del total de ingresos tributarios, el segundo lugar, con excepción del año 2005, correspondió al Impuesto Municipal sobre Ingresos (**IMI**), y el tercero, con la misma excepción señalada para el **IMI**, fue el Impuesto de Bienes Inmuebles.

Para los años 2005 y 2006, el incremento de los ingresos corrientes con relación al año inmediato anterior fue del **5.8%** y **27.3%**, respectivamente; siendo la carta de venta, el propulsor de tal incremento.

Tabla N° 14: Ejecución vs. Presupuesto

Conceptos	Variación Absoluta en C\$			% de cumplimiento		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Matrículas y Licencias	11,501	5,820	-32,252	112.8%	727.5%	-82.1%
Impuesto Municipal sobre Ingresos	7,070	32,628	13,570	12.9%	92.5%	21.6%
Impuesto de Rodamiento	-1,954	-1,375	-3,550	-60.1%	-45.8%	-84.5%
Impuesto de Bienes Inmuebles	16,500	26,861	8,088	52.4%	62.8%	15.3%
Urbano	-6,500	-6,057	-5,264	-65.0%	-60.6%	-52.6%
Rural	23,000	32,918	13,352	107.0%	100.4%	31.1%
Tasas por aprovechamiento	-17,708	-22,935	-5,484	-59.8%	-77.5%	-17.1%
Tasas por servicios Municipales _{1/}	94,610	52,797	108,030	88.0%	31.4%	57.0%
Carta de venta de ganado	91,600	65,910	122,640	152.7%	65.9%	122.6%
Matrícula de fierro	714	910	-635	3.2%	3.3%	-2.1%
Resto tasas por servicios	2,297	-14,023	-13,975	9.2%	-35.1%	-23.4%
Contribuciones especiales	5,753	-	5,695	-	-	-
Totales	115,772	93,795	94,097	48.9%	33.6%	24.7%

Elaboración propia

Por último, en la Tabla N° 14 se presentan las diferencias absolutas y relativas, resultante de contraponer la ejecución versus la programación presupuestaria de los ingresos tributarios, a razón de enterar los cumplimientos del programa.

Las variaciones absolutas resultan de restar a la ejecución de cada grupo o sub-grupo de especie tributaria en particular, el monto programado del presupuesto de ingresos corrientes, en cada uno de los años del período evaluado, y el cumplimiento expresado en tanto por ciento, es el cociente de dividir las variaciones absolutas entre los montos de ingresos programados, en tal sentido, la Tabla N° 14 refiere un análisis horizontal del comportamiento de la recaudación.

En general, en todos los años del período de evaluación se sobre-cumplieron las metas de recaudación, según indican los signos positivos de los montos referidos como totales para las columnas anuales “variaciones absolutas”, lo que resulta de la suma algebraica de cada grupo de especie tributaria, los signos negativos reflejan incumplimientos; igual sentido tiene el análisis de cumplimiento, expresado en tanto por ciento.

Los resultados de la recaudación o ingresos corrientes netos (excluyendo transferencias de Gobierno, donaciones de **ONG** y otros ingresos no tributarios; destinados específicamente al financiamiento del gasto corriente), para cada año en particular, indican lo siguiente:

- En el año 2004, año de inicio del período evaluado, se logró sobre-cumplir la meta de recaudación en **48.9%**, habiéndose generado ingresos tributarios adicionales por C\$ **115.77** miles;
- En el año 2005, se presenta sobre-cumplimiento de la meta en **33.6%**, generándose ingresos tributarios adicionales por C\$ **93.79** miles;
- En el año 2006, último año del período evaluado el sobre-cumplimiento a la meta fue del **24.7%**, lo que significó la generación de ingresos tributarios adicionales por el orden de los C\$ **94.09** miles.

Con relación al sobre cumplimiento nominal, al inicio del período de evaluación, debe tenerse en cuenta que la meta de ingresos tributarios proyectado para el año 2004, fue la más baja del período (C\$ **236.96** miles), y que tales cumplimientos se dieron en el contexto de la subestimación de las metas de ingresos previstos para los períodos anuales 2005 y 2006, en cuyo caso el incremento porcentual interanual se mide, para efectos presupuestarios, respecto al año inmediato anterior, habiendo resultado del **17.9%** y **36.3%**, respectivamente; tal y como se muestra en la Tabla N° 8 “Presupuesto de Ingresos Tributarios”.

Importante de señalar, es el hecho de los incrementos interanuales, medidos a partir de la ejecución de la recaudación propiamente dicha, que refleja proporcionalmente la Tabla # 13 “Ejecución de Ingresos Tributarios”, del **5.8%** para el año 2005 y **27.3%** para el año 2006; fue propulsado primordialmente por la actividad de compra y venta de ganado, en cuyo caso la gestión tributaria se reduce a la mera prestación del servicio por la extensión de la respectiva “carta de venta”.

Para complementar lo relativo a la ejecución, en cuanto a las políticas y objetivos del Gobierno Municipal cuya prioridad fue la consecución de recursos para inversiones, atendemos la conformación de la Tabla N° 15 relativa a la disposición de los ingresos durante el período de evaluación:

Tabla N° 15: Indicadores de ingresos

	2004	2005	2006
Ingresos tributarios (A)	352,734	373,156	474,997
Transferencia de Gobierno Central (B= B1 + B2)	1,496,275	3,007,903	3,113,066
Para gastos corrientes (B1)	598,510	1,188,306	1,245,227
Para Inversiones (B2)	897,765	1,819,597	1,867,839
Otras Transferencias (C) ^{1/}	-	544,412	652,232
Donaciones (D) ^{2/}	-	186,673	-
Ingresos de Capital (E= B2+C+D)	897,765	2,550,682	2,520,071
INGRESOS TOTALES (F=A+B1+E)	1,849,009	4,112,144	4,240,295
Relación (B1/A)	1.70	3.18	2.62
Relación (B2/A)	2.55	4.88	3.93
% de A sobre E	39.3%	14.6%	18.8%
Ingresos tributarios (variación interanual)		20,422	101,841
Ingresos netos de Capital (variación interanual)		1,652,917	-30,611

1/ Incluye transferencias **FONIM** y **FISE**

2/ Donación **APDEL - DANIDA**

Elaboración propia

Durante el período de evaluación, el municipio logró el incremento de la transferencia del Gobierno Central, destinadas tanto al gasto corriente como las inversiones, manteniendo una proporción en la asignación de ésta del **40%** y **60%** respectivamente; pasando de C\$ **1.49** millones en el 2004 a C\$ **3.11** millones en el año 2006. Adicionalmente, se incorporaron otras transferencias para gastos de capital del **FONIM** y **FISE**, así como la donación del Programa **APDEL- DANIDA**, lo que en general incremento los ingresos netos de capital e ingresos totales del período.

La relación transferencias para gastos corrientes e ingresos tributarios (**B1/A**), refleja el logro de una mayor asignación, para el año 2004 por cada Córdoba recaudado se transfirió **1.70** Córdobas al gasto corriente, logrando un máximo de C\$ **3.18** en el año 2005. En términos similares, la relación transferencia para inversiones e ingresos tributarios (**B2/A**), creció en mayor cuantía, para el año 2004 por cada Córdoba recaudado fueron transferidos **2.55** Córdobas a inversiones, tal relación logró el máximo de transferencia del período en el año 2005 (**4.88**).

En sentido inverso, la proporción de los ingresos tributario con relación a los ingresos netos de capital (**A/E**), disminuyó; en tanto menos crecieron los ingresos tributarios y mayor aumento tuvieron los ingresos de capital, así pues, los ingresos tributarios que en el año 2004 significaban el **39.3%** de los ingresos netos de capital, pasaron a representar tan solo el **14.6%** de éstos en el año 2005 y **18.8%** para el año 2006.

Al respecto debe recordarse que los lineamientos de políticas y objetivos de la formulación presupuestaria, en interés de las finanzas públicas municipales, prioriza la consecución de recursos para inversiones, provenientes mayoritariamente de las transferencias y donaciones para la ejecución de proyectos, a fin de cumplir con demandas de la población en cuanto al apoyo de la actividad productiva, la mejora de caminos y vías de acceso, y el suministro de agua potable, entre otras.

iv.4.2. Factores con incidencia negativa en la recaudación

Entre los principales factores que han incidido de forma negativa en la recaudación, se señalan:

- La prioridad de la gestión para la consecución del financiamiento para la ejecución de proyectos de impacto social y productivo (Agua y saneamiento, apertura y mejora de caminos de penetración);
- La cultura del no pago de los servicios e impuestos, que radica en la renuencia de los pobladores a pagar, por la costumbre de acceder por muchos años, de

forma gratuita, a los servicios, ya fuese por favoritismo político o por considerar de forma autónoma que su condición económica no los obliga al pago de impuestos;

- La cultura del no cobro. No tiene en cuenta el esfuerzo de quienes cancelan sus deudas tributarias a tiempo y no ejecuta las deudas de los contribuyentes renuentes al pago, indirectamente premiados con la prescripción de sus deudas por la limitada o nula gestión.;
- No cobro de tasas por aprovechamiento contempladas en el Plan de Arbitrios Municipal;
- Insuficiente presupuesto para atender el incremento de la cobertura y calidad de los servicios municipales;
- Información tributaria limitada a líderes de las estructuras comunitarias municipales;
- Poco apoyo del gobierno central al fortalecimiento institucional de la Alcaldía municipal.

iv.4.3. La situación al cierre del período de estudio (2006).

Al cierre del período de estudio, año 2006, el contexto de la administración tributaria del municipio, había logrado cambios considerables, si embargo la situación en la recaudación de los ingresos tributarios se mantuvo.

Algunos de los cambios a mencionar son:

- Ampliación del personal municipal;
- Equipamiento básico para el desempeño del trabajo (ocho computadoras, data show, computadora portátil, camioneta, tres motos, instrumentos de medición geográfica y de la calidad del agua, mejoramiento de oficinas, herramientas manuales para mantenimiento de caminos, acondicionamiento de espacio para la oficina de la defensa civil);

- Avance en la actualización del registro de la base tributaria;
- Una base territorial comunitaria organizada;
- Plan estratégico de desarrollo;
- Mayor conocimiento y comprensión del marco jurídico que rige la actividad y el servicio municipal, por parte de los funcionarios municipales (estos incluyen, los preceptos constitucionales sobre tributación, Ley de participación ciudadana, legislación ambiental, Ley de contrataciones del Estado, entre otros);
- La credibilidad de la población;
- La transparencia del trabajo de la municipalidad en el proceso de convencimiento en las comunidades sobre la importancia de pagar los impuestos para poder invertir en obras de progreso.

En cuanto a la recaudación tributaria, prevaleció la situación inicial, dependiendo mayoritariamente del tipo de tributo eventual, por el cobro de la tasa por servicio, generado por la extensión de la carta de venta de ganado.

iv.5. Factores determinantes para el incremento de los ingresos

iv.5.1. Potencial tributario

El potencial tributario en general, lo determina los hechos imposables susceptibles de realizarse en la circunscripción municipal, teniendo por base los hechos generadores establecidos en el Decreto N° 455 “Plan de Arbitrios Municipal”, Decreto N° 48 “Impuesto de Rodamiento y Navegación Acuática” y Decreto 3-95 “Impuesto de Bienes Inmuebles”.

Para ejercer control sobre los hechos generadores y los sujetos pasivos, la administración tributaria municipal debe disponer del registro de contribuyentes, que proporcione la información para facilitar la determinación del tipo de tributo ya sea fijo

o eventual; en dicho registro deben figurar los datos de identidad, actividad económica, propiedades y servicios municipales que reciba el contribuyente; en una dinámica tal que permita registrar cambios de datos en el menor tiempo posible. Ejercido este control por parte de la administración tributaria, ésta debe estar en capacidad de liquidar y registrar la deuda, para efectos de gestionar el pago de la misma, esto último es lo que se denomina “recaudación”; lo que ya fue referido de forma particular en el acápite **iv.4.1.6**.

El municipio de San Nicolás es predominantemente rural, más del **93%** de la población se dedica a las actividades agropecuarias, ubicándose en el sector primario de la economía, prevalece la producción agrícola privada e individual, en menor escala se práctica la ganadería para la producción de carne y leche para el consumo local y la comercialización con zonas vecinas; no obstante la alcaldía ha tenido por práctica, la extensión de permisos para hacer fierros, el registro de matrículas y por consiguiente la extensión de cartas de ventas, a ganaderos no domiciliados en el municipio; razón por la cual, estas tasas por servicios se han constituidos en los hechos imposables de mayor contribución tributaria.

En la actualidad, el municipio no cuenta con el servicio de recolección de basura, aunque existe un vertedero municipal, el método que más se utiliza para la eliminación de los residuos es la quema y enterramiento de basura; tampoco cuenta dentro de su jurisdicción, con un rastro municipal, la población utiliza los servicios de destazadores para suplir esta necesidad; tampoco posee mercado local, la población tanto urbano como rural, se abastece de pulperías; en el casco urbano existe un cementerio con extensión de una manzana, al que la alcaldía brinda mantenimiento y limpieza una vez al año; sin embargo, usualmente no se cobra el derecho de inhumación y por mantenimiento; en el área rural existen cinco pequeños cementerios los que reciben mantenimiento de parte de la población; todo lo antes señalado, en general merma el potencial tributario del municipio respecto a las tasas de servicios.

La vía de acceso principal está compuesta por un tramo de carretera adoquinada que inicia en la carretera panamericana y llega hasta la cabecera municipal con una extensión de 13 kilómetros. Las vías internas del municipio son caminos de tierra y de macadán, existen 32 kilómetros de caminos revestidos con material selecto y 77 kilómetros de caminos de herradura, que unen al casco urbano con diferentes comunidades.

El área urbana del municipio cuenta con once cuadras de calles adoquinadas en regular estado y calles revestidas con material selecto en buen estado; cuenta con el servicio público de energía eléctrica domiciliar y alumbrado público, administrado por la Empresa Nicaragüense de Electricidad (**ENEL**); no existe oficina de **ENITEL**, pero se registran 80 servicios telefónicos, ubicado en la Alcaldía, oficina de cedulación Iglesia Católica, el proyecto **TROPISSEC**, Policía Nacional, y el resto servicios privados; también posee un parque con extensión de 1,200 m², el que no cuenta con mantenimiento por falta de recursos económicos; es decir aunque se cuenta con infraestructura básica urbana, el Concejo Municipal a la fecha no ha fijado ni aprobado el cobro de tasas por aprovechamiento, las que pueden exigirse a cambio de la utilización privada de un bien público (puestos de venta en la vía pública, anuncios, rampas en cunetas o aceras, reservas de aparcamiento, etc.).

El desarrollo urbano del municipio, puede proporcionar un potencial tributario a partir de contribuciones especiales, cuando el Gobierno Municipal decida impulsarlo, por la primera pavimentación de calles, aceras y cunetas; cuyas cuotas deben ser establecidas por la municipalidad sobre la base de los metros lineales de fachada de la propiedad, pudiendo financiar hasta un máximo del 80% del costo total de la obra.

Con relación a los impuestos de matrícula e ingresos, el esquema de aplicación es el cobro cuotas fijas, una vez determinada la categoría del contribuyente según la actividad propia del negocio, dado que este tipo de contribuyentes no tienen el hábito de llevar contabilidad formal de sus operaciones; en el municipio no existen sucursales bancarias ni de casas comerciales tradicionales.

Merece particular interés, los contribuyentes del Impuesto de Bienes Inmuebles, según la base de datos del Sistema de Catastro (**SISCAT**), conformada a partir de la encuesta catastral de las propiedades, al cierre del período de evaluación se registraban **1,252** potenciales contribuyentes, tanto rurales como urbanos; sin embargo, de este total, tan solo un poco más del **15%** tributan el **IBI**, aunque debe tenerse en cuenta que, la mayoría de las casas de la zona rural del municipio se encuentra dispersas, en lugares de difícil acceso por la mala situación de los caminos.

Los contribuyentes registrados que pagaron el Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**), durante el período 2004 – 2006, se resumen en la siguiente tabla:

Tabla Nº 16: Contribuyentes IBI

	Número de contribuyentes que pagaron el IBI			Potenciales ^{1/}	% total de contribuyentes	% por sector
	2004	2005	2006			
URBANO	12	26	33	133	17.2%	24.8%
RURAL	100	153	159	1,119	82.8%	14.2%
TOTAL	112	179	192	1,252	15.3%	

^{1/} Sistema de Catastro Municipal, base encuesta catastral

Elaboración propia

El dato de contribuyentes potenciales **IBI**, fue proporcionado por el Sistema de Catastro Municipal, levantado con base a encuesta catastral, de lo cual se deduce que, del potencial de contribuyentes para este impuesto en particular, solo el **15.3%** está pagando dicho impuesto. Ahora bien, evaluado sobre el total de contribuyentes que pagaron el **IBI**, indistinto del sector urbano o rural, se tiene en apariencia, una mayor contribución del sector rural (**82.8%**); no obstante, si recurrimos a medir dichas proporciones con base al potencial particular a cada sector, el sector urbano a pesar de ser minoritario, contribuye al pago en una proporción mayor de su potencial (**24.8%**), en tanto el sector rural tan solo aporta el **14.2%**.

El municipio de San Nicolás cuenta con un área total de 163 Km.², por lo que resulta conveniente recordar que los propietarios rurales han esgrimido como argumento al no pago del **IBI**, la inclusión de sus propiedades en áreas protegidas; al respecto debe tenerse en cuenta que, el municipio comparte alrededor de 11,000 manzanas con “El

Tisey”, área protegida ubicado al norte del límite con Estelí, con superficies boscosas localizadas mayoritariamente en terrenos ejidales; aunque las fincas de algunos productores poseen bosques, igualmente tienen áreas de cultivos y pastizales; por lo que también resulta un error el concepto de que, el área protegida cubre la totalidad de la propiedad, en todo caso, tal condición solo es pertinente a las áreas boscosas.

Con relación a los ingresos generados por el **IBI**, indican que al final del período de evaluación, se recaudó tan solo **33%** del potencial de ingresos, cuyo valor excluye exenciones por jubilados, tal y como se muestra en la tabla número 17 presentada a continuación:

Tabla N° 17: Ingresos por concepto del IBI

	Aporte anual de ingresos por IBI (C\$)			Potenciales ^{1/}	Recaudación / Potencial ^{2/}
	2004	2005	2006		
URBANO	3,500	3,943	4,736	31,786	15%
RURAL	44,500	65,718	56,352	154,411	36%
TOTAL	48,000	69,661	61,088	186,197	33%

1/ Sistema de Catastro Municipal, valor excluye exenciones por jubilados.

2/ Al final del período de evaluación (2006)

Elaboración propia

Existen bares y restaurantes, que poseen miradores ubicados en zonas turísticas que no pagan el Impuesto de Bienes Inmuebles, al amparo del artículo cinco, numeral 5.6 de la Ley N° 306 “Ley de incentivos para la industria turística de la República de Nicaragua”; sin embargo, tal beneficio es otorgado por un término de diez años, contado a partir de la fecha en que el **INTUR** declare la actividad en operación, teniendo derecho a extensión del término por igual período, si la empresa decide, dentro del período de exoneración, realizar la ampliación o renovación sustancial del proyecto (artículo cinco, numeral 5.1.6 de la Ley N° 306).

iv.5.2. Transferencias del Gobierno Central

Como ya se ha dicho anteriormente, los lineamientos de la política presupuestaria, priorizan la consecución de recursos para inversiones, provenientes mayoritariamente de las transferencias del Gobierno Central y de la consecución de financiamiento con otras entidades no gubernamentales, para la ejecución de proyectos en función del cumplimiento al Plan de Gobierno 2005 – 2008, en el que adicional al fortalecimiento institucional; se proponía:

- “Contribuir al saneamiento ambiental a través de la construcción de letrinas, proyectos de agua potable, pozos perforados y relleno sanitario para el reciclaje de basura, a la vez de elaborar ordenanzas municipales para la protección de los bosques e implementación de reforestación con manejo de cuenca en el municipio. Buscando financiamiento con ONG y organismos de cooperación externa, así como la capacitación a líderes comunitarios;
- Construcción y reparación de caminos de penetración en las comunidades del municipio, para permitirles a los productores la comercialización de la producción de fríjol, maíz, repollo, tomate, manzanilla, chilla, linaza, papa, brócoli, millón, cebolla y cultivos no tradicionales;
- Gestionar la electrificación rural para las comunidades del municipio y asentamientos para permitir el desarrollo de otros proyectos;
- Elaboración de planes para la gestión de riesgo en comunidades y casco urbano, además de la elaboración de mapas comunitarios y construcción de puentes a través de organizaciones;
- Construcción de nuevas escuelas en las comunidades que no existen, a través de contrapartidas con el **FISE** y otras organizaciones;
- Reparación del parque municipal y el estadio municipal, además de la cancha municipal;

- Gestionar el apoyo de las brigadas extranjeras para obtener medicamentos para la población que son de escasos recursos económicos y la construcción de centros de salud;
- Reparación del cementerio municipal;
- Construcción del rastro municipal¹⁷

Al respecto de las transferencias de Gobierno Central, principal fuente de financiamiento a los proyectos de inversión del municipio, los criterios establecidos en la Ley N° 466 “Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua”, cobran importancia a fin de orientar la política de gestión y recaudación tributaria en virtud de la consecución de mayores recursos.

Originalmente la Transferencia Municipal, según el artículo cinco de la Ley N° 466, se calcularía en 6% de los ingresos tributarios nacionales, para los años 2005 y 2006, y 10% a partir del año 2007; sin embargo, la Ley N° 571 “Ley de derogación a la Ley N° 504, Ley de reforma a la Ley N° 466 Ley de transferencias presupuestarias a los Municipios de Nicaragua y de reforma a la Ley N° 466”, en la reforma al artículo cinco, crea la asignación de la partida presupuestaria “transferencia municipal”, que se calculará en un porcentaje de los ingresos tributarios contenidos en la Ley Anual del Presupuesto General de la República, tal porcentaje se estableció en el seis por ciento para el año 2006 y se incrementará en 1% anual hasta alcanzar el 10% en el año 2010.

El Artículo 13 de la Ley N° 466, fija los criterios de distribución y ponderaciones para la asignación de transferencias a los municipios, para lo cual dispone un porcentaje fijo del **2.5%** para el municipio de Managua y el restante **97.5%** a distribuirse al resto de municipios del país, a partir de los siguientes criterios:

¹⁷ Cita textual total de los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9 del Plan de Gobierno 2005 – 2008; parcialmente se transcriben el numeral 8 de dicho Plan de Gobierno.

- Equidad fiscal, criterio fijado con la intención de reducir los desequilibrios fiscales entre los municipios y redistribuir los recursos financieros, en virtud de favorecer a los municipios de menor capacidad de ingresos;
- Eficiencia de la recaudación del IBI, que precisa incentivar el esfuerzo de recaudación respecto al potencial de ingresos por concepto del Impuesto de Bienes Inmuebles, aplicado en todos los municipios del país con excepción de los municipios ubicados en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, a quienes se aplica el criterio de eficiencia en la recaudación sobre la base del total de tributos municipales;
- Población, que establece un monto de transferencia per cápita conforme el índice de participación de la población del municipio respecto a la total de los municipios incluidos, apoyando el que puedan brindar una oferta mínima de servicios municipales.
- Ejecución de transferencia, orientado a inducir la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias, aplicando para su asignación el índice de participación del municipio por ejecución efectiva de las transferencias recibidas.

Las ponderaciones o peso porcentual aplicado a cada criterio son:

- | | |
|---|-----|
| • Equidad fiscal | 25% |
| • Eficiencia en la recaudación del IBI | 25% |
| • Población | 25% |
| • Ejecución de transferencias | 25% |

El uso de las transferencias, deberán destinarse preferentemente al cumplimiento de las competencias municipales, contenidas en el artículo 7 de las Leyes N° 40 y 261, y de acuerdo a la clasificación del municipio establecida en la Ley N° 376 “Ley del Régimen Presupuestario Municipal de la siguiente forma:

“Municipios Categoría A: al menos el 90% para inversión y no más del 10% para el gasto corriente.

Municipios Categoría B, C y D: al menos 80% para inversión y no más del 20% para el gasto corriente.

Municipios Categoría E y F: al menos 70% para inversión y no más del 20% para gasto corriente.

Municipio Categoría G y H: al menos 60% para inversión y no más del 40% para gasto corriente.”¹⁸

En concepto de gasto corriente, la transferencia puede utilizarse para financiar los egresos del ejercicio presupuestario, la operación y mantenimiento del patrimonio de la municipalidad, y de los servicios bajo su competencia.

En concepto de inversiones, la transferencia puede financiar la ejecución de proyectos de obras de infraestructura, social y del medio ambiente, la adquisición de bienes de capital de uso público, la rehabilitación de obras públicas, así como también la realización de estudios y formulación de proyectos, la formación de recursos humanos, proyectos de fortalecimiento institucional, medio ambiente y de planificación municipal.

“Las transferencias a los municipios no podrán ser utilizadas para inversiones financieras.”¹⁹

La determinación de la transferencia anual correspondiente a cada municipio, se realiza mediante la aplicación de la fórmula para la distribución de la partida presupuestaria “Transferencias Municipales”, que fuera publicada como anexo a la Ley N° 466, en la Gaceta N° 157 del año 2003. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (**MHCP**), se constituye como el órgano administrador del sistema de

¹⁸ Cita textual parcial del artículo 12 de la Ley N° 466.

¹⁹ Párrafo octavo, artículo 12, Ley N° 466

transferencia presupuestaria municipal; como instancia asesora y de consulta, se crea la Comisión de Transferencia a las Municipalidades, conocida como la Comisión de Transferencia integrada por:

1. El Presidente Ejecutivo del Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (**INIFOM**), quién coordinará la Comisión.
2. El Presidente de la Asociación de Municipios de Nicaragua (**AMUNIC**).
3. El Presidente de la Asociación de Municipios de la Costa Caribe (**AMURACAN**).
4. El Director del Sistema Nacional de Inversión Pública.
5. El Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Nacional.

En la Comisión participa en carácter de observador, un delegado de la Contraloría General de la República, también deberá estar presente un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.²⁰

Las funciones de la Comisión de Transferencia, pertinentes a la evaluación, desarrollo de los criterios de ponderación e instrumentos técnicos para la distribución de las transferencias municipales, se enumeran a continuación²¹:

- a) Garantizar en la Ley Anual del Presupuesto General de la República la incorporación de la partida presupuestaria Transferencia Municipal, conforme lo establecido en la Ley.
- b) Verificar la correcta aplicación de los criterios de distribución y sus respectivas ponderaciones.
- c) Conocer el monto de las transferencias realizadas a cada municipio en los períodos establecidos de acuerdo al artículo 8 de la presente Ley.
- d) Conocer y aprobar el diseño metodológico y los instrumentos técnicos para la realización de estudios referidos al Sistema de Transferencias.

²⁰ Artículo 18, Ley N° 466

²¹ Enumeración parcial de las funciones de la Comisión, contenidas en el Artículo 19 de la Ley N° 466.

- e) Conocer, analizar y realizar las recomendaciones pertinentes a los estudios técnicos referidos a la aplicación, criterios de distribución y ponderaciones, fórmula de distribución e impacto del Sistema de Transferencia en los objetivos de la presente Ley.
- f) Conocer, analizar y realizar las recomendaciones pertinentes a los estudios técnicos de base para la definición de los criterios y fórmula de distribución que deben realizarse cada dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.
- g) Conocer de los Recursos interpuestos por los municipios ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría Técnica de la Comisión es coordinada por **INIFOM**, que entre otras funciones tiene la de:

“Realizar cada dos años los estudios técnicos de base para la definición de los criterios de distribución, ponderaciones y fórmula en coordinación con el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (**INEC**), tomando en cuenta las recomendaciones emanadas por la Comisión de Transferencias.”²²

²² Artículo 21, inciso c) Ley N° 466

v. Conclusiones

La situación del período de evaluación, en términos conclusivos revela lo siguiente:

1. En el municipio de San Nicolás, existe una política de gestión y recaudación tributaria de carácter general, definida en el contexto de lineamientos políticos de diferentes entidades nacionales que confluyen en la instancia del gobierno local con carácter de obligatoriedad. Carece de un pacto social alrededor de sus elementos más fundamentales como son: Principios, contenido y enfoque en el marco de las características socioeconómicas y políticas propias, la capacidad tributaria y cultura de pago existente en la localidad.
2. El municipio se propuso como estrategia de aplicabilidad durante el periodo del 2004 al 2006 entre otras cosas, estimular e incentivar la cultura tributaria, distribuyendo de manera equitativa la carga impositiva entre los diversos sectores de contribuyentes; mejorar las técnicas de determinación de impuestos y tasas, así como de las diferentes actividades de recaudación en general; incrementar la cobertura y elevar la calidad de los servicios municipales que se brindan a la población, procurando la recuperación de los costos totales incurridos en la prestación de dichos servicios.

No obstante, el enfoque práctico de la aplicación de los lineamientos políticos de gestión y recaudación tributaria, este se limitó al establecimiento y cumplimiento de metas recaudatorias a nivel general, relegando el nivel de importancia que tiene el logro de la mayor recaudación por concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles (**IBI**), por ser uno de los criterios de ponderación para el calculo de la asignación de la transferencia del gobierno central al Municipio.

La orientación de la estrategia de aplicabilidad de los lineamientos políticos tributarios debió responder a los intereses financieros globales de la municipalidad, cuyo interés principal fue la consecución de recursos para inversión, que le permitieran realizar la mayor cantidad de proyectos que viabilicen la reactivación económica y el progreso sociocultural del municipio

como respuesta a las demandas de las comunidades electoras. En tanto que, los ingresos tributarios que se recaudan son una fuente de ingresos destinada en un 90% a la cobertura del gasto corriente y solo en un 10% a la inversión o desarrollo del municipio. Los aspectos de gestión tributaria quedaron relegados.

3. Los fines de la gestión y recaudación tributaria durante el periodo de estudio estuvieron claramente planteados para cubrir parcialmente las necesidades de funcionamiento de la institución en el cumplimiento de sus competencias municipales, y las otras metas del presupuesto, son indicativas de los niveles de gestión que debe realizar la instancia del gobierno municipal tanto a nivel nacional e internacional como localmente para la inversión o consecución del financiamiento a los proyectos de desarrollo. En este sentido los esfuerzos se dirigieron a lograr ingresos globales no solamente tributarios. Aunque los ingresos tributarios son los que posibilitan el cambio de categoría, para eventualmente poder destinar una mayor proporción de los recursos de las transferencias gubernamentales a la inversión.
4. Los resultados encontrados al final del periodo de estudio a la luz de este enfoque, muestran un sobre cumplimiento de las metas de recaudación propuestas año con año, un crecimiento de los ingresos corrientes y un crecimiento de las transferencias; pero ese crecimiento, o nivel de resultados no es atribuible totalmente a la eficiente y efectiva aplicación de la política de gestión y recaudación tributaria del municipio; lo anterior debido a lo siguiente:

Primero, porque las normas dictadas por el gobierno en relación a la organización, crecimiento institucional, actividades de gestión y mejora de las condiciones institucionales no han respondido a las necesidades de operativización de la política de gestión y recaudación tributaria.

Segundo porque el Concejo Municipal, órgano de gobierno facultado para normar la aplicación del Plan de Arbitrios en el Municipio, ha circunscrito su potestad normativa derivada, en mantener los valores de los impuestos cuotas

fijas y el de las tasas de servicios aprobados desde los años 1999 y 2001, siendo esta la base para el establecimiento de las metas de recaudación que año con año han sido subestimadas con el interés de asegurar una mayor asignación por equidad fiscal.

Tercero porque como parte de los mecanismos de gestión, los medios utilizados para informar a los contribuyentes, reuniones, asambleas con líderes comunitarios y cabildos municipales; si bien promueven la participación ciudadana, no han cumplido su cometido en cuanto a inducir una conducta responsable en materia tributaria.

Cuarto porque el municipio ha tenido que dar prioridad a proyectos de importancia vital (abastecimiento de agua potable, reparación de caminos), y no ha contado con capacidad financiera para instaurar y/o mejorar todos los servicios municipales que por competencia le corresponde a la municipalidad brindar y tasar.

Quinto porque muchos de los contribuyentes locales han organizado sus actividades económicas al amparo de las exoneraciones y beneficios que proporciona la Ley N° 306 "Ley de Incentivos para la industria turística" (Cooperativas de turismo comunitario, fincas y centros de recreo, etc.).

Sexto porque la población del municipio en general, no asume su rol de contribuyente, y aunque reconoce que el gasto público es subvencionado en parte por los ingresos tributarios, cuando se refiere a este punto esta señalando a los otros contribuyentes, incluso aquellos que llegan desde diferentes localidades y hacen uso de los servicios municipales en San Nicolás, pero no a él; esto nos lleva a deducir que el contribuyente local, delega inconscientemente su responsabilidad de aportar al financiamiento del gasto público municipal, a otros; entre esos otros, están los contribuyentes no domiciliados en el municipio vinculados a la actividad ganadera. Son ganaderos que han registrados el

permiso para hacer fierro y matrícula en el municipio, por lo que corresponde a la municipalidad la extensión de carta de venta.

De ahí que el financiamiento al desarrollo del municipio, depende de la consecución de recursos no locales: Transferencia del Gobierno Central, fondos de la cooperación nacional y externa e ingresos tributarios de agentes foráneos.

Séptimo porque no se logró la actualización de la base de contribuyentes del **IBI**, en este sentido los programas y proyectos nacionales a quienes les correspondía tal fin, no contribuyeron a la capacitación y organización de los recursos municipales para el levantamiento catastral y determinación real de dicha base.

5. El financiamiento al desarrollo del municipio, depende de la consecución de recursos no locales: Transferencia del Gobierno Central, fondos de la cooperación nacional y externa; ya que las finanzas municipales resultan deficitaria en la cobertura de sus gastos corrientes, necesarios para el cumplimiento de sus competencias. Ver Anexo # 1.

vi. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las conclusiones que derivaron del presente Estudio, se exponen a continuación las siguientes recomendaciones:

1. Formular la política de gestión y recaudación tributaria del municipio considerando el marco de lineamientos políticos existente, el marco jurídico nacional y municipal sobre la base de un pacto social que conlleve al reconocimiento de la responsabilidad tributaria y a la participación activa de la comunidad en la fiscalización y contraloría social.
2. Retomar los lineamientos de política de gestión y recaudación tributaria de la formulación presupuestaria e incorporar aspectos relacionados a la operacionalización de la gestión tributaria en el sentido de: constituir el área de Administración Tributaria, fortalecer y capacitar al personal, creando y facilitando las condiciones organizativas y operativas para la gestión y recaudación tributaria; realizar el diagnóstico de base del potencial tributario, mejorar las técnicas de determinación de impuestos, tasas y contribuciones especiales e incorporar la prestación de otros servicios municipales con potencial tributario (cementerio, mercado y rastro municipal); lo anterior a fin de integrar coherentemente la política municipal de gestión y recaudación tributaria, y lograr el reconocimiento de la responsabilidad tributaria por parte de los contribuyentes locales.

Orientado a tal fin, la municipalidad debe considerar la facultad que le otorga el artículo 12 de la Ley N° 466 “Ley de transferencias presupuestarias a los municipios de Nicaragua”, en cuanto a poder disponer de la transferencia de gobierno al financiamiento de la formación de recursos humanos y fortalecimiento institucional.

3. Propiciar el desarrollo del estudio para la determinación o ajuste de los nuevos valores a cobrar por tasas de servicios e instaurar los de las tasas de aprovechamiento, aplicables según la capacidad contributiva y características

socioeconómicas, políticas y culturales del municipio; tales estudios deberán tenerse por base a fin de elevar propuesta y solicitar la autorización respectiva antes el **MHCP**, tal y como lo disponen los artículos 41 y 48 del Plan de Arbitrios Municipales.

4. Imponer contribuciones especiales fundamentadas en la realización de obras, el establecimiento, ampliación o mejoras de los servicios municipales, en potestad de lo establecido en los artículos 51 y 52 del Plan de Arbitrios Municipal.
5. Actualizar la base tributaria del Impuesto de Bienes Inmuebles y formular una estrategia particular de gestión y recaudación que retome algunas de las prácticas realizadas durante el período de estudio, entre las que se destacan: La atención a las solicitudes de servicios municipales a cambio de poner al día o negociar la deuda tributaria, y la extensión de solvencias como requisito para acceder a los beneficios de los proyectos municipales.

Lograr coordinación interinstitucional con el **INTUR**, a fin de propiciar el registro de negocios dedicados a la actividad hotelera y de servicios alimenticios, exonerados temporalmente del **IBI**, según lo establece la Ley N° 306 “Ley de incentivos para la industria turística”, en su capítulo tres, el que trata sobre los incentivos y beneficios; pero sujetos de declararlo según el artículo 18 del **PAM**²³; a fin de ejercer el debido control sobre el término del período de exoneración.

6. Elevar propuesta del Concejo Municipal a la Comisión de Transferencia para que recomiende a la Secretaria Técnica, en el contexto de la realización de los

²³ Decreto 3-95, cita textual parcial del artículo 18.- “Toda persona natural o jurídica contribuyente del IBI, de conformidad con los Artículos 3, 5, 6 y 7 de este Decreto, está obligada a declararlo, liquidarlo y pagarlo en la circunscripción territorial del Municipio en que estén situados los bienes inmuebles gravados.”

El artículo 3 refiere los sujetos pasivos, propietarios o usufructuarios, independientemente que tengan o no título.

El artículo 5 fija la excepción a no presentar declaración, al Estado y sus Instituciones.

El artículo 6 refiere los sujetos exentos pero con obligación de presentar declaración.

El artículo 7 establece exención a personas cuya casa de habitación no exceda los C\$ 40,000, pero deben declarar.

estudios técnicos de base para la definición de los criterios de distribución, ponderación y fórmula para la asignación de las transferencias municipales, que debe realizarse cada dos años, evaluar la asignación por eficiencia en la recaudación, a los municipios categorías “G” y “H”, con base a la recaudación total de los tributos municipales, criterio actualmente aplicado a los municipios de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. Lo anterior a fin de la mayor consecución de recursos para inversión vía transferencias municipales.

7. En el corto y mediano plazo, el municipio financieramente no es viable; sin embargo, la viabilidad depende de que la ejecución de obras de infraestructuras (mejoras de caminos en áreas productivas, construcción del mercado municipal, entre otros; y en general la promoción de la cadena de valores), logren dinamizar la economía local y en consecuencia la ampliación de la base tributaria local.

Por lo antes expuesto, es necesario disponer recursos para fortalecer la administración tributaria local (gestión, recaudación y fiscalización). Hacer efectivo el potencial de ingresos **IBI** como alternativa perenne de tributación local, más aún si se tiene en cuenta la eventualidad de los ingresos aportados por los hechos generadores ligados a la actividad ganadera (carta de venta, permiso para hacer fierro y matrícula del mismo), tributados mayoritariamente por contribuyentes no domiciliados en el municipio.

El Concejo Municipal debe asumir la potestad derivada normativa, que le faculta a la determinación o ajustes de los valores a cobrar por las tasas de servicios y la imposición de contribuciones especiales por la realización de obras, ampliaciones o mejoras de los servicios municipales; debiendo lograr para ello el reconocimiento de la responsabilidad tributaria mediante un “pacto social”, a efecto de los beneficios percibidos por la población contribuyente por el desarrollo de tales obras y el manejo transparente de los recursos financieros.