

Desafíos para la gestión tributaria de los gobiernos locales

Introducción

En diversos informes de fiscalización y memorias anuales de la Contraloría General se ha advertido que algunas municipalidades presentan serios problemas con respecto a su situación financiera, lo cual se refleja, entre otras cosas, en déficits presupuestarios elevados y recurrentes, bajo nivel de recaudación de los tributos y, consecuentemente, un alto pendiente de cobro. Estas situaciones impactan directamente la capacidad de los ayuntamientos en cuanto a un desarrollo local sostenible que se materialice en una mejora en la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos y de la gestión institucional.

En consideración de las circunstancias apuntadas, la Contraloría General de la República (CGR) desarrolló un proyecto con el objetivo de analizar de manera integral y con mayor profundidad la gestión tributaria municipal. Como parte de dicho proyecto se contrató la elaboración del documento “Visión general del sistema tributario municipal”, del cual se extraen algunos desafíos, entre los que desatacan que dicho sistema debe enfrentar sus deficiencias a la luz de los principios tributarios básicos: autonomía, corresponsabilidad fiscal, suficiencia, coordinación y solidaridad y el requerimiento de desarrollar, uniformar y completar el componente normativo.

Por su parte, de la experiencia del Órgano Contralor en la fiscalización de la gestión tributaria municipal, surgen algunos desafíos para los gobiernos locales, entre ellos: la actualización de la normativa legal y reglamentaria que regula los principales tributos locales, el desarrollo de mecanismos de control tributario, el mejoramiento de la gestión de cobro administrativo y judicial, la calidad de los datos y de los sistemas de información tributarios, el contar con procedimientos sobre los procesos de gestión tributaria y el fortalecimiento de los procesos de administración y control de tributos.

Ante la existencia de tales retos u oportunidades de mejora, se espera que las autoridades municipales competentes y, en particular, los encargados de la gestión tributaria, desarrollen oportunamente acciones para la mejora, de la administración tributaria, precisamente cuando existe una demanda creciente de recursos para financiar servicios municipales dirigidos a los ciudadanos y otros actores del desarrollo local.

1. El financiamiento de las municipalidades.

La principal fuente de recursos para financiar la prestación de los servicios municipales son los ingresos corrientes¹ (Gráfico N.º 1), con una participación relativa de aproximadamente el 85% del total de los ingresos recaudados en el periodo 2011-2013.



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

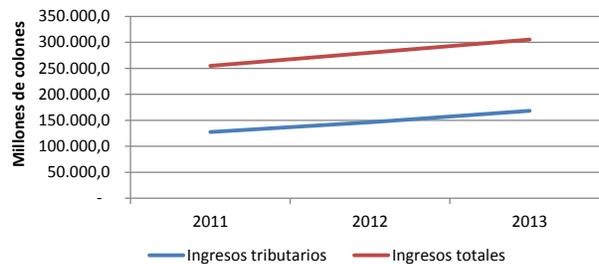
Los ingresos corrientes mantienen una tendencia al alza, tanto en términos absolutos como reales y en cuanto a su importancia relativa dentro del conjunto de rentas municipales (pasan de un 80,2% en el 2011 a un 85,5% en el 2014 del total presupuestado). Esto significa, entre otras cosas, una menor dependencia de los ingresos extraordinarios (ingresos de capital y financiamiento) que generalmente tienen un destino específico y a los que se asocian algunos riesgos, por ejemplo, de incrementos en la tasa de interés en el caso de los préstamos.

Los ingresos municipales, basados principalmente en los recursos corrientes, representan un desafío importante para los gobiernos locales, dado que se requiere una eficiente y eficaz gestión de cobro de impuestos y tasas, así como en los trámites para obtener el traslado de los recursos por transferencias otorgadas por otras instituciones públicas.

¹ Constituidos principalmente por el Impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, Licencias profesionales, comerciales y otros permisos; así como por la venta de servicios de saneamiento ambiental (recolección de basura, aseo de vías y parques).

Uno de los principales componentes de los ingresos corrientes son los ingresos tributarios² (Gráfico N.º 2), rubro cuya importancia relativa dentro de los ingresos totales recaudados se ha incrementado en los últimos años (pasan de un 50% en el 2011 a un 55,1% en el 2013).

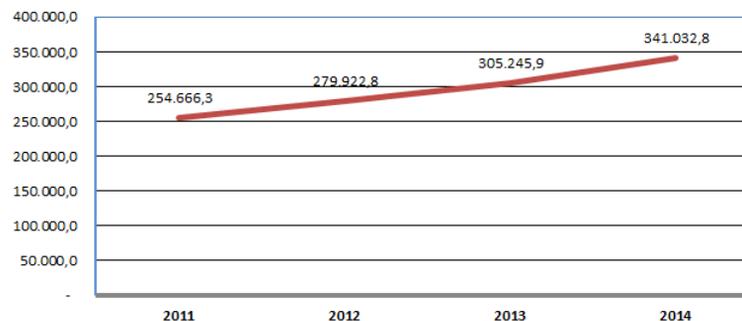
Gráfico N.º 2
Gobiernos locales
Comportamiento de los ingresos totales y tributarios
2011-2013



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Por su parte, el presupuesto inicial de recursos disponibles para ejecutar por los gobiernos locales para el 2014 asciende a la suma de ₡341.032,8 millones³, el cual presenta una recuperación significativa al compararse con el año precedente (2013) con un crecimiento en términos reales de un 6,7% (₡35.786,9 millones) - véase el **Gráfico N.º 3**-.

Gráfico N.º 3
Gobiernos Locales
Presupuesto Inicial
Años 2011-2014
-En millones de colones-



Fuente: Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) al 24 de enero de 2014

² Ingresos que resultan de la potestad que tiene el Gobierno de la República y local de establecer gravámenes que constituyen un pago obligatorio de tributos con fines públicos, sin que exista una contraprestación en bienes y servicios, directa, divisible y cuantificable para cada contribuyente.

³ Al 24 de enero de 2014 la Municipalidad de Atenas no contaba con información de su presupuesto en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Un presupuesto con una tendencia incremental en su monto total conlleva un reto para las municipalidades en cuanto a realizar las acciones suficientes y pertinentes para una eficiente y eficaz gestión de cobro de los tributos, tasas y otros ingresos municipales que permitan su recaudación oportuna para no afectar, entre otras cosas, la ejecución de obras y la prestación de servicios dirigidos a la comunidad.

2. Algunos desafíos planteados en el documento “Visión general del sistema tributario municipal (A Torrealba)”.

En el documento denominado “Visión general del sistema tributario municipal” (A Torrealba) se plantean un conjunto amplio de desafíos que enfrentan los diferentes componentes del sistema tributario municipal. A continuación se esbozan algunos de ellos, a partir del resumen ejecutivo de dicho documento, del cual se extraen las citas que se incluyen con el propósito fundamental de no incurrir en errores de interpretación o tergiversar de algún modo la posición exacta del autor sobre cada uno de los temas tratados.

El sistema tributario municipal debe cumplir los principios (autonomía, corresponsabilidad fiscal, suficiencia, coordinación y solidaridad)

En primer término, dicho sistema debe enfrentar las “...importantes deficiencias a la luz de los principios (autonomía, corresponsabilidad fiscal, suficiencia coordinación y solidaridad) que deben regir la coexistencia de Haciendas Públicas de distintos niveles, la estatal y la municipal en el caso costarricense.”. Particularmente, la autonomía financiera “...requiere, cuando menos, autonomía presupuestaria, para que los municipios decidan en qué gastar en el momento presupuestario. Los obstáculos para echar a andar el sistema de participación en ingresos del Estado previsto en la Constitución Política siguen atentando contra este principio.”.

Por su parte, en cuanto a los tributos propios y cedidos, centrales para garantizar la suficiencia recaudatoria, “... deberían contener una regulación uniforme en aspectos materiales generales, procedimentales y sancionatorios, para garantizar el principio de coordinación.”.

En la misma línea del ajuste al componente normativo del sistema en cuestión se indica que “La regulación normativa de los tributos propios y su práctica no son, empero, adecuadas a la luz de los buenos estándares internacionales y de los principios dichos./ El mecanismo diseñado constitucionalmente de que los municipios presentan proyectos de impuestos municipales de iniciativa propia, los cuales solo pueden ser aprobados o improbados por la Asamblea Legislativa no es el mejor, porque, además, no garantiza la coordinación necesaria a nivel nacional.”.

En relación con impuestos importantes como los de patentes y el de bienes inmuebles, también se presentan deficiencias que deben atenderse: “Los primeros carecen de una regulación uniforme técnicamente correcta, tanto a nivel de su hecho generador –debería gravarse toda actividad económica, empresarial, profesional o artística- como de los aspectos formales, que relacione adecuadamente los sistema (sic) de determinación de la base imponible por base cierta (ingresos brutos reales) con sistemas objetivos que operen como estímulo para declarar los primeros o como mecanismos de estimación provisional.../ La ley del impuesto de bienes inmuebles tiene deficiencias importantes en la definición del hecho generador y del orden de sujetos pasivos del tributo, así como su grado de responsabilidad. Las exenciones no están sistematizadas en un solo texto legal y algunas son difíciles de administrar...”.

También se considera relevante “...en aras del principio de coordinación, introducir una regulación centralizada y uniforme (Código Municipal o Tributario Municipal)...” para las actividades pluricantonales, ante la existencia de soluciones disímiles entre las distintas leyes o no contarse del todo, según se indica en el documento en cuestión.

El sistema tributario municipal requiere aprovechar algunas fuentes de recursos

El documento también apunta que se desperdicia una fuente muy importante de recursos para los municipios, refiriéndose a la contribución especial, dada su escasa regulación en el nivel legislativo y en unas cuantas municipalidades con reglamentos escuetos. Entre otras cosas, se afirma que “El hecho generador regulado en el Código Municipal es muy limitado, pues únicamente incluye la contribución de obras y respecto de poseedores y propietarios.”.

La modernización de la Administración Tributaria debe partir de crear una estructura organizacional que tenga como centro el servicio al contribuyente y control tributario

Las municipalidades deberían “...ofrecer mecanismos de ayuda al obligado tributario y en general, mejorar la estructura organizacional de las Administraciones Tributarias Municipales alrededor de los pilares propios de una Administración Tributaria moderna: asistencia al contribuyente y control tributario.”. Estos mecanismos, entre otros que se citan, son un Digesto Tributario, para enfrentar la falta de uniformidad de criterio, la inclusión en las páginas web de las municipalidades de información necesaria como formularios, aplicaciones de cálculo, etc. y la implementación de medios tecnológicos modernos para declarar y pagar.

Los gobiernos locales deben enfrentar otro ámbito de mejora ubicado en el control tributario, dada la existencia de “... importantes problemas respecto de la

calidad de la información lo que hace que estemos en presencia de una deficiencia sincrónica, dado que la relación existente respecto del desarrollo tecnológico de las municipalidades se refleja en la calidad de la información, sus mecanismos de captación, procesamiento y depuración, que por lo general son realizados en páginas de Excel “a pie” sin procedimientos y aplicaciones automatizadas.”.

Particularmente, en el documento se señala que “Existe un importante vacío (sic) en la estructuración de la función de control tributario que resulta ser básicamente deficiente por falta de personal, falta de capacitación (a excepción de unas pocas municipalidades), falta de depuración de la información y en general porque es una función residual aplacada por la de recaudación que como hemos dicho termina siendo la que define la forma en que las municipalidades estructuran su administración de los tributos.”.

La gestión tributaria municipal debería medirse con base en una metodología especial

La necesidad de un replanteamiento desde la perspectiva tributaria de los indicadores relativos a la gestión tributaria de los gobiernos locales, de manera que debería “... medirse la gestión tributaria de los municipios con base en una metodología especial.”.

Los responsables en el nivel político y administrativo de las municipalidades, seguramente encontrarán otros retos de una lectura detallada del documento en referencia, de cuya valoración se espera el planteamiento de acciones para mejorar la gestión tributaria, como medio para generar recursos suficientes y oportunos para un mayor nivel de desarrollo local que se traduzca en mejoras en los servicios a los ciudadanos y en la gestión institucional de las municipalidades.

3. Principales desafíos derivados de la fiscalización del Órgano Contralor respecto de la gestión tributaria municipal.

La Contraloría General en los últimos años ha realizado fiscalizaciones sobre la gestión tributaria en varias municipalidades, con el propósito fundamental de fortalecer los procesos relacionados con la captación de recursos provenientes de los tributos locales: el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles, el impuesto sobre las construcciones y el correspondiente a las patentes.

De dichas fiscalizaciones se pueden derivar los siguientes desafíos u oportunidades de mejora para los gobiernos locales como actores estratégicos del sistema tributario municipal:

La actualización de la normativa legal y reglamentaria que regula los principales tributos locales

En el caso del otorgamiento de las patentes o licencias para la venta de licor en el país, esta actividad estuvo amparada en una ley⁴ por más de 75 años, que no fue ajustada oportunamente a los cambios demográficos, económicos y sociales del país, lo cual ocasionó, entre otras situaciones, problemas con su otorgamiento, generación de exiguos ingresos por concepto de tributos a favor de las municipalidades y que incidió en la administración de tales licencias y en el desarrollo de las comunidades a partir de los bajos ingresos percibidos por muchos años.

El desarrollo de mecanismos de control tributario

El cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes requiere, en muchos casos, de acciones de control y seguimiento por parte de las municipalidades, ante la omisión y evasión. Es decir, la gestión tributaria no puede sustentarse únicamente en el cumplimiento voluntario. Por ejemplo, el control de obras en el campo o la inspección de las actividades lucrativas y los mecanismos como la clausura de negocios, promueven directamente una cultura tributaria responsable por parte del contribuyente.

El mejoramiento de la gestión de cobro administrativo y judicial

La gestión de cobro eficiente y eficaz potencia el crecimiento de los ingresos tributarios, pero requiere, entre otras cosas, de acciones proactivas y coordinadas en el proceso de cobro, en áreas tales como la notificación de los contribuyentes, la suscripción de arreglos de pago y el seguimiento sobre la gestión de cobro judicial. Lo anterior, permite disminuir la morosidad y el riesgo de que se dejen de percibir recursos porque los contribuyentes se acogen al beneficio de la prescripción.

Para tales efectos, se puede tomar como referencia el ajuste de los sistemas informáticos relacionados con el cobro de los tributos municipales, de tal forma que permitan la emisión de reportes estadísticos, en forma oportuna y directa a las jefaturas encargadas de esos procesos, para un efectivo control y una oportuna toma de decisiones. A manera de ejemplo, el que las bases de datos consideren la plataforma actualizada de valores de los terrenos del cantón o se incluyan las hipotecas en la base imponible resulta generalmente en un incremento directo en la recaudación del impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles.

⁴ Ley sobre la Venta de Licores, N.º 10, reformada hasta finales del 2012 mediante la Ley de Regulación y Comercialización de bebidas con contenido alcohólico, N.º 9047.

La calidad de los datos y de los sistemas de información tributarios

Las tecnologías de información constituyen un elemento crítico y estratégico para el éxito en la gestión tributaria, dado que son necesarias para contar con información confiable, íntegra, oportuna, relevante y de calidad para el cobro eficiente y eficaz de los tributos.

Al respecto, se requiere proteger la calidad de la información, en cuanto a la integridad de los datos almacenados en los sistemas de información municipales, mediante controles de validación que permitan detectar y corregir oportunamente errores u omisiones de digitación. Asimismo, debe enfrentarse decididamente la obsolescencia de los sistemas informáticos mediante la consolidación exitosa de proyectos para su modernización.

La existencia de procedimientos sobre los procesos de gestión tributaria

La existencia, por escrito y debidamente aprobados, de procedimientos sobre los procesos de gestión tributaria –mediante la figura de reglamentos y de manuales de procedimientos, por ejemplo-, permiten generar información confiable y oportuna en los sistemas de información que alimentan los informes financieros, a partir de los cuales las instancias competentes toman decisiones sobre la gestión de la municipalidad.

El fortalecimiento de los procesos de administración y control de tributos

Los procesos de administración y control de tributos deben estar a cargo de las unidades competentes y no de unidades administrativas como las de Administración de Servicios Comunes, Contabilidad, Desarrollo Urbano Municipal, Gestión Financiera y Tributaria, Oficina de Cobros o la Unidad de Inspectores, las cuales tienen como actividad sustantiva la atención de otros temas, ejecutando las labores relacionadas con los procesos de cita como una tarea residual.

En el cúmulo de informes de auditoría emitidos por la Contraloría General, los responsables de la gestión municipal y, en particular, los encargados del área tributaria, encontrarán un conjunto de debilidades debidamente identificadas para compararlas con la realidad de sus procesos. Asimismo, podrán contar con una serie de disposiciones y recomendaciones puntuales que pueden constituirse en insumos para la definición de acciones de mejora de la administración tributaria, precisamente cuando existe una demanda creciente de recursos para financiar servicios municipales dirigidos a los ciudadanos y otros actores del desarrollo local.