

FEDERACIÓN DOMINICANA DE MUNICIPIOS



FEDOMU

*Solidaridad, Autonomía y
Democracia Participativa*

**Alternativas
para el fortalecimiento de
las finanzas municipales**

PROPUESTAS PARA CONSULTA



Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional

República Dominicana

Alternativas para el fortalecimiento de las finanzas municipales

PROPUESTAS PARA CONSULTA

Esta edición es de 300 ejemplares

© Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)
Calle Elvira de Mendoza 104, Zona Universitaria
Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana
Tel. 809-683-5145 - www.fedomu.org - fedomu@fedomu.org

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)
Calle Elvira de Mendoza, N° 104. Zona Universitaria.
Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, República Dominicana
Tel: 809-683-4443 - www.demuca.org - demuca@demuca.org.do

Publicación del Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Comunicación

Texto

Demetrio Holguín

Editor

Pedro A. Hernández

Revisión

Víctor D'Aza, director ejecutivo de FEDOMU
Félix Santos, encargado de planificación y gestión de proyectos

Colaboración

Angel Mercedes
Rafael Clase
Depto. de Relaciones Públicas de Fedomu

Corrección de estilo

Arsenio Hernández Fortuna

Diseño de portada

Getulio Santana / Augusto Valdivia

Diagramación

Valdivia Publicidad / 809-221-0030

Impresión

Valdivia Editorial

La impresión de este documento se ha realizado con el apoyo financiero de la Fundación DEMUCA/AECID en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal en República Dominicana.

Santo Domingo, República Dominicana, noviembre de 2012

CONTENIDO



Presentación	5
Propuestas	7
1. Determinación de alternativas para el fortalecimiento de las finanzas municipales	7
1.1. Identificación de nuevas opciones de instrumentos tributarios	9
a) Coparticipación entre la Dirección General de Impuestos Internos y los ayuntamientos en la recaudación de los tributos	10
b) Transferencia de la Dirección de Impuestos Internos a los ayuntamientos de los tributos de vocación municipal	11
c) Creación mediante una ley de los nuevos impuestos	12
d) Revisión y actualización de los tributos establecidos por diferentes leyes, cuyas disposiciones contienen tarifas relativamente bajas o requieren ser adecuadas para que su cobranza sea viable.	13
1.2 Implementación de mecanismos para cobrar y/o mejorar la recaudación de los tributos existentes	15
1.3 Promoción y socialización de mecanismos para lograr el aumento de las transferencias de fondos del Gobierno central a los municipios	17
1.4 Propuesta para viabilizar las transferencias previstas por la Ley 166-03	19
1.5 Propuesta de modificación en los criterios utilizados para la distribución de las transferencias en la Ley 166-03	21
Modalidad I:	25
Modalidad II	27
1.6 Modalidades de mecanismos para gestionar la tributación municipal	30
a) Gestión tributaria directa por los ayuntamientos	31
b) Mancomunidad tributaria municipal	32
c) Gestión tributaria a través de la Dirección General de Impuestos Internos.	33
d) Gestión tributaria a través de la contratación de empresas privadas que realicen las actividades de recaudación	1



CONTENIDO

2. Endeudamiento municipal. Propuesta de modificación a la Ley 6-06, de crédito público.	31
3. Limitaciones en la ejecución de fondos municipales. Propuesta para modificar el artículo 21 de la Ley 176-07	35
4. Estrategia para buscar apoyo y nuevos aliados de la campaña para aumentar las transferencias de fondos del Gobierno a los municipios.	37
5. Encuentros y discusiones de aspectos técnicos y estratégicos en materia de tributación, con los actores claves en toma de decisiones y potenciales contribuyentes.	39
6. Elaboración de una propuesta de código tributario municipal integral con los demás actores involucrados.	40
7. Mecanismos y acciones recomendables para fortalecer las capacidades instituciones de los gobiernos locales para mejorar su gestión tributaria.	42
Bibliografía	43
Anexos	44

PRESENTACIÓN



En el año 2003, como resultado de los esfuerzos y la incidencia política de FEDOMU y las autoridades municipales, así como de la iniciativa de dirigentes políticos, de congresistas y de organizaciones sociales, se aprobó la Ley 166-03 que destina a los gobiernos municipales el 10% de los ingresos del Presupuesto Nacional. Aunque la ley no se cumplió de inmediato de manera cabal, facilitó que el Gobierno iniciara el aumento progresivo de recursos hacia los municipios, lo que permitió a los ayuntamientos fortalecer su capacidad de gestión y con ello aumentar y mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía.

Pero el Gobierno nunca ha realizado los aportes que corresponden a los municipios de acuerdo a lo dispuesto por la normativa vigente, y a partir del año 2008 ha estado transfiriendo un monto fijo año tras año, lo que, sumado a las demandas ciudadanas, han puesto a los ayuntamientos en estado de crisis.

Lo anterior puso a FEDOMU y a los gobiernos locales en una actitud de lucha por el reclamo del derecho que le consagra la Ley 166-03, pero además, les planteó la necesidad de ser creativos e innovadores y diseñar no solo estrategias para el logro del 10%, sino también para ampliar los ingresos propios en sus diferentes aspectos.

De ahí que la Federación Dominicana de Municipios, en un proceso de talleres de consultas con técnicos y autoridades municipales, y con el apoyo de la Fundación DEMUCA, contratara al experto en finanzas municipales, licenciado Demetrio Holguín, para realizar un estudio sobre nuevos instrumentos tributarios para los gobiernos locales y otros aspectos importantes relativos a la autonomía financiera municipal, como las transferencias de recursos del Gobierno central, las limitaciones legales sobre el uso de los recursos, así como los controles del endeudamiento municipal, con el propósito de identificar las posibles vías e instrumentos que contribuyan a mejorar las capacidades financieras de los gobiernos locales y fortalecer su autonomía.

Los resultados del estudio realizado por el licenciado Holguín tienen lugar en el contexto actual, caracterizado por una situación fiscal delicada, que ha obligado al nuevo Gobierno a presentar una reforma tributaria que incidirá negativamente en las posibilidades de incrementar las transferencias de recursos económicos que por ley el Ejecutivo nacional debe hacer hacia los municipios, por lo cual, la situación de los gobiernos locales seguirá siendo de grandes limitaciones presupuestarias frente a demandas crecientes de la población de mayor cantidad y mejor calidad de los servicios municipales.

Por todo lo anterior, la Dirección Ejecutiva de FEDOMU se complace en presentar para el análisis y comprensión de las autoridades municipales, la parte final del estudio denominada: Propuesta de posicionamiento institucional para el fortalecimiento de las finanzas



municipales, documento que debe servir de insumo a la XII Asamblea de FEDOMU para la elaboración de su posición institucional relativa a las estrategias a seguir en los próximos años en pos del fortalecimiento de las finanzas municipales de sus organismos miembros.

La propuesta puede servir también de referencia a los concejos de regidores y alcaldías de los gobiernos locales para diseñar políticas y estrategias de acción que les permitan generar nuevas fuentes de ingresos propios y aumentar los ingresos de las fuentes tradicionales.

Entre los temas abordados en la propuesta hecha por el consultor Demetrio Holguín figuran:

- Formas de coparticipación entre la Dirección General de Impuestos Internos y los ayuntamientos en la recaudación de los tributos siguientes.
- La transferencia por parte de la Dirección de Impuestos Internos a los ayuntamientos de una serie de tributos de vocación municipal.
- Propuesta de creación mediante una ley de nuevos impuestos en beneficios de los municipios.
- Revisión y actualización de los tributos establecidos por diferentes leyes, cuyas disposiciones contienen tarifas relativamente bajas o requieren ser adecuadas para que su cobranza sea viable.
- Formas de promoción y socialización de mecanismos para lograr el aumento de las transferencias de fondos del Gobierno a los municipios.
- Propuesta de mecanismos para cobrar y/o mejorar la recaudación de los tributos municipales existentes.
- Como viabilizar las transferencias previstas por la Ley 166-03.
- Propuesta de modificación de los criterios utilizados para la distribución de las transferencias en la Ley 166-03.
- Propuesta de modificación a la Ley 6-06, de crédito público, para el endeudamiento municipal.
- Estrategia para buscar apoyo y nuevos aliados en la campaña para aumentar las transferencias de fondos del Gobierno a los municipios.
- Recomendación de mecanismos y acciones para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para mejorar su gestión tributaria.
- Propuesta de mecanismos para cobrar y/o mejorar la recaudación de los tributos existentes.

Victor D´Aza
Director Ejecutivo

PROPUESTAS

Propuestas de posicionamiento institucional para el fortalecimiento de las finanzas municipales

En la República Dominicana, los gobiernos locales tradicionalmente han tenido limitaciones en cuanto a su débil autonomía financiera, lo cual se comprueba en su alta dependencia financiera de los recursos del Presupuesto nacional. La situación se ha empeorado en los últimos cuatro años, entre otras razones porque las transferencias que debe hacer el Gobierno central a los municipios se han mantenido con un monto fijo, mientras que los costos administrativos, de los servicios y los materiales de construcción han aumentado de manera significativa.

Ante la grave crisis económica que confrontan las municipalidades se hace necesario la elaboración y ejecución de una estrategia para reforma integral de las finanzas municipales. En ese sentido, se sugiere ejecutar el plan de acción siguiente:

1- DETERMINACIÓN DE ALTERNATIVAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

1.1- Identificación de nuevas opciones de instrumentos tributarios

a) *Coparticipación entre la Dirección General de Impuestos Internos y los ayuntamientos en la recaudación de los tributos siguientes:*

- Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios ITBIS.
- Impuesto a las operaciones inmobiliarias
- Impuesto al traspaso de propiedades o transacciones realizadas en cada municipio o distrito municipal.

Esta modalidad de participación de las municipalidades en los ingresos del Estado sería una manera de cumplir con el principio de suficiencia financiera, mecanismo mediante el cual el Gobierno central, a través de su estructura de recaudación, cobraría los tributos de vocación municipal y transferiría a los gobiernos locales un porcentaje previamente establecido.

Para lograr este objetivo se deberá elaborar una propuesta conveniente para las partes, mediante la cual los ayuntamientos, con la colaboración técnica de la DGII, intervengan en la cobranza a los contribuyentes registrados en ese organismo, pero que no pagan sus impuestos de manera regular.



Para la adopción de los mecanismos de coparticipación debe elaborarse una estrategia de implementación gradual, siempre con la colaboración y asistencia técnica de la DGII.

b) *Transferencia de la Dirección de Impuestos Internos a los ayuntamientos de los tributos de vocación municipal siguientes:*

- Impuesto a la circulación de vehículos de motor (marbete). Por este concepto la DGII ingresó en el año 2010 la suma de 1,307 millones pesos, suma relativamente irrelevante para esa agencia de recaudación.

Considerando las limitaciones institucionales y de gestión de los ayuntamientos, se sugiere que en principio el cobro del impuesto a la circulación de vehículos de motor pueda ser gestionado de manera compartida y luego que se tenga la experiencia se transfiera su gestión de manera íntegra. La transferencia debe ser gradual en la medida que se demuestre capacidad.

Debe hacerse un estudio para identificar los cabildos que podrían estar en capacidad de iniciar la gestión del cobro del impuesto a la circulación de vehículos de motor. En principio, los ayuntamientos cabeceras de provincias podrían realizar estas gestiones y distribuir los montos correspondientes a cada municipalidad mediante un acuerdo interinstitucional.

- Impuesto a la vivienda suntuaria. En el caso de este tributo, mediante la modificación de la normativa, sería sustituirlo por la creación de un impuesto a la propiedad (predial) que sería cobrado por los organismos edilicios. Por este concepto la DGII ingresa un promedio anual en los últimos cuatro años de 498 millones de pesos.

c) *Creación mediante una ley de los nuevos impuestos siguientes:*

- Impuesto de patente o permiso a las operaciones productivas. Mediante este impuesto los gobiernos locales cobrarían un porcentaje anual sobre los ingresos brutos de los negocios que funcionen en sus respectivos territorios (esta normativa modificaría el contenido del artículo 284 de la Ley 176-07). Para viabilizar el cobro de este impuesto se requiere la colaboración de la Dirección General de Impuestos Internos, a fin de determinar, a través de la declaración jurada de los contribuyentes, los ingresos brutos de cada período fiscal.
- Impuesto a la propiedad Inmobiliaria (predial). Mediante este impuesto los gobiernos locales cobrarían un tributo anual a todas las propiedades incluidas en la ley que se apruebe para esos fines. Este impuesto deberá ser cobrado en base a un porcentaje fijo sobre el valor de los inmuebles.
- Impuesto a la publicidad exterior. A través de este impuesto los gobiernos locales cobrarían a las personas físicas y jurídicas un monto específico mensual de acuerdo a las características de cada modalidad de publicidad definidas por la ley.

d) Revisión y actualización de los tributos establecidos por diferentes leyes, cuyas disposiciones contienen tarifas relativamente bajas o requieren ser adecuadas para que su cobranza sea viable.

- La Ley No. 2914 del 27 de mayo de 1890 y sus modificaciones, sobre la creación de las Oficinas de Conservaduría de Hipotecas.
- Ley 2334 del 1885, sobre Registro Civil.
- Ley 483, del año 1964, sobre venta condicional de muebles.
- Ley 10-96, del 9 de septiembre del año 1996, sobre el impuesto a los hoteles, moteles, aparta-hoteles, paradores y condo-hoteles.

1.2 IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS PARA COBRAR Y/O MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS EXISTENTES

- Gestiones para el cobro del 3% de la facturación corriente mensual recaudada por las empresas distribuidoras de electricidad, conforme lo establecido por la Ley de Electricidad No. 125-01, en su artículo 134. Los gobiernos locales deben auxiliarse de expertos en materia legal a fin de establecer un mecanismo viable para el cobro de este tributo.
- Implementar el cobro del tributo “contribuciones especiales” para ejecución de las obras que beneficien de manera directa e indirecta a una parte de los munícipes. Las contribuciones especiales son los valores aportados por particulares que son beneficiados con la construcción de determinado tipo de obra municipal, por ejemplo: la construcción de las aceras y contenes en una calle que esté ubicado un negocio le agrega un valor (plusvalía) a ese negocio; la construcción de un parque o plaza embellece el entorno de los negocios que funcionan en esa área y además dicha construcción atrae público que pueden ser clientes potenciales, todo esto beneficia los establecimientos comerciales, lo que también tiene un valor agregado (plusvalía).

Para hacer viable la recaudación de tributo deberá elaborarse un reglamento general de aplicación de la normativa que pueda servir de base a cada organismo municipal para aprobar su propio reglamento. En esta normativa municipal se incluirían los procedimientos para realizar el cobro, las tarifas que deben aportar los propietarios de los negocios y los criterios técnicos para la determinación de dichas tarifas.

- Redefinir el concepto de “espectáculos públicos”, establecido por la Ley 1646, tributo que fue derogado por la Ley 1646 y la 173-07, del 17 de julio del 2007. Este tributo estaría incluido en el impuesto de patente o licencia de operación de los negocios.
- Aplicar de manera real las disposiciones de la Ley 675 de Urbanización, Ornato Público y Construcciones, del 1944, modificada por la Ley 134, del 22 de febrero del año 1966. Así mismo, implementar las disposiciones de la Ley No. 6232 de Planificación Urbana, del 25 de febrero del 1963, en lo relativo al uso o cambio de suelo.



- Creación en los casos que sean posibles, de oficinas o estructuras de mancomunidad tributaria, mediante las cuales se cobrarían los tributos de varias municipalidades de una misma provincia o de provincias diferentes.
- Partiendo de las buenas experiencias en varios municipios del país se podría considerar la posibilidad de recomendar, sobre todo para los municipios más grandes y de manera específica para la recaudación del impuesto de recogida de desechos sólidos, la contratación de una empresa privada que realice estas funciones. Esta modalidad de cobranza ha sido exitosa en el Distrito Nacional, en los municipios de Puerto Plata y Santiago, entre otros (ver en anexos 6 y 7, cuadro ilustrativo de las recaudaciones del Ayuntamiento del Distrito Nacional y Santiago, utilizando empresas privadas para la gestión de cobro).

1.3 PROMOCIÓN Y SOCIALIZACIÓN DE MECANISMOS PARA LOGRAR EL AUMENTO DE LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS

Para estos fines, la Federación Dominicana de Municipios, conjuntamente con las demás organizaciones asociadas, con el apoyo de la Liga Municipal Dominicana y otros posibles aliados estratégicos deberían desarrollar acciones concretas para lograr con las autoridades actuales y/o con los candidatos a la presidencia de la República, y con los partidos políticos, establecer compromisos públicos para aumentar las transferencias de fondos a los municipios.

Aunque sería razonable entender que la coyuntura política actual no es favorable para iniciar un proceso de discusión con las autoridades del Gobierno central sobre el tema de las transferencias de fondos a los municipios; sin embargo, esta misma coyuntura deja abierta la posibilidad de lograr compromisos firmados por los candidatos, documentos que servirían de base para que, tan pronto el nuevo Presidente de la República asuma sus funciones, se concreten los acuerdos.

Adicionalmente, las conversaciones deben soportarse con los documentos firmados por los partidos políticos en el marco del Pacto Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local en la República Dominicana, eventos realizados en Jarabacoa, Juan Dolio y Santo Domingo y organizados por FEDOMU y la Fundación DEMUCA.

Las conversaciones con las autoridades actuales, así como con los candidatos a la Presidencia de la República, deberían desarrollarse sobre la base de llevarles propuestas concretas para cumplir las disposiciones de la Ley 166-03. Para crear un ambiente favorable a la aceptación y cumplimiento de las demandas sería conveniente que los proponentes muestren sus proyectos en general y demuestren sus dificultades financieras para hacer frente a la demanda de servicios e infraestructuras de las municipalidades. Entre los elementos más relevantes que deberían mostrarse en las conversaciones se sugieren los siguientes:

- Un estado demostrativo de los ingresos recibidos por las transferencias del Gobierno central y los ingresos gestionados de manera directa por los organismos municipales en los últimos dos años.
- Un estado demostrativo de los gastos administrativos, los costos de los servicios, los gastos de inversión en equipos e infraestructuras, los fondos de inversión utilizados para financiar los costos de los servicios y el déficit financiero mensual en sentido general, en los últimos dos años.
- Los planes de inversión municipal para los próximos cuatro años, que incluya la descripción de algunos de los proyectos más relevantes.
- Un estado financiero que muestre los recursos necesarios para mantener una estructura administrativa digna, servicios municipales eficientes, los fondos requeridos para la adquisición de los equipos y las infraestructuras demandadas para el desarrollo de los municipios y los programas para el fomento de la educación, género, cultura, deportes, salud y medio ambiente, entre otros.

1.4 PROPUESTA PARA VIABILIZAR LAS TRANSFERENCIAS PREVISTAS POR LA LEY 166-03

En el contexto de los objetivos del presente estudio, la finalidad no es promover el incumplimiento de la Ley 166-03, de las transferencias de recursos del Gobierno central a los municipios, sino identificar opciones para lograr el fortalecimiento de las finanzas municipales. En ese sentido y tomando en cuenta la composición del gasto de los presupuestos de la nación en los últimos dos años es razonable evaluar las dificultades económicas del Gobierno y buscar alternativas para viabilizar el aumento de las transferencias a las municipalidades. En ese orden, a continuación presentamos una propuesta de lo que podría ser una alternativa objetiva para conseguir que el Gobierno central transfiera a los ayuntamientos los recursos previstos por la ley de manera gradual:

Cuadro No. 5.

Propuesta de transferencia gradual desde el año 2013 hasta el año 2015.

(Partiendo de que los ingresos corrientes del Gobierno en próximos 4 años sean iguales)

Año	Ingresos corrientes	Porcentaje %	Monto Transferencia anual	Aumentos por año
2012	349,729,833,363	4.3	14,986,251,408	
2013	349,729,833,363	6	20,983,790,001	5,997,538,593
2014	349,729,833,363	8	27,978,386,669	6,994,596,667
2015	349,729,833,363	10	34,972,983,336	6,994,596,667

Fuente: Ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación del año 2011



Como se puede observar, en el cuadro se parte del supuesto de que los ingresos corrientes del Gobierno permanezcan a igual nivel desde el año 2012 hasta el 2015, situación que generalmente no ocurre, lo regular es que los ingresos aumenten cada año; sin embargo, se toma como base esta opción a los fines de presentar los datos de manera conservadora en el peor de los casos. Lo que podría ocurrir en realidad es que se produzca un aumento de los ingresos corrientes cada año y consecuentemente un aumento de las transferencias.

En otro orden y ante la grave crisis económica que afecta a los ayuntamientos, de manera fundamental los que reciben menos recursos, es justo aprovechar el posible incremento de las transferencias para aumentar de manera gradual los montos mínimos mensuales que reciben los ayuntamientos y juntas de distritos municipales, iniciando en el año 2013 con RD\$2,000,000.00 y un RD\$1,000,000.00, respectivamente, hasta llegar en el año 2015 a RD\$3,000,000.00 y RD\$1,500,000.00 mensuales.

Considerando que a partir del año 2013 se aprobarán los montos mínimos planteados, los ayuntamientos y juntas de distritos municipales recibirían los valores que se presentan para fines de ilustración en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 6
Ayuntamientos que reciben el mínimo de transferencias de fondos del Gobierno

Año	Cantidad	Mínimo mensual por organismo	Mínimo anual por organismo	Mínimo total mensual	Mínimo total anual
2012	34	1,153,800	13,845,600	39,229,200	470,750,400
2013	34	2,000,000	24,000,000	68,000,000	816,000,000
2014	34	2,500,000	30,000,000	85,000,000	1,020,000,000
2015	34	3,000,000	36,000,000	102,000,000	1,224,000,000

Cuadro No. 7
Juntas de distritos municipales que reciben el mínimo de transferencias

Año	Cantidad	Mínimo mensual por organismo	Mínimo anual por organismo	Mínimo total mensual	Mínimo total anual
2012	76	504,580	6,054,960	38,348,080	460,176,960
2013	76	1,000,000	12,000,000	76,000,000	912,000,000
2014	76	1,250,000	15,000,000	95,000,000	1,140,000,000
2015	76	1,500,000	18,000,000	114,000,000	1,368,000,000

Cabe destacar que de implementarse una de las modalidades con los nuevos criterios de distribución de las transferencias propuesta, los montos mínimos para los gobiernos locales tendrían que ser revisados o eliminados si se estima pertinente, a fin de que el mecanismo de transferencia sea equitativo y justo.

1.5 Propuesta de modificación en los criterios utilizados para la distribución de las transferencias en la Ley 166-03

Partiendo de las experiencias exitosas en otros países y las características de nuestras municipalidades se plantean a continuación dos modalidades de criterios para la distribución de las transferencias de la Ley 166-03 y los demás instrumentos tributarios implementados.

Modalidad I:

a) El 65% usando como base la población de cada municipalidad: este criterio que es aplicado en la actualidad consiste en distribuir el total de las transferencias de manera proporcional al número de habitantes de cada municipalidad, tomando como fuente el último censo de población realizado oficialmente en el país.

b) El 25% en base al índice de pobreza: con la aplicación de este criterio se fomenta el combate a la pobreza, destinando recursos a aquellas municipalidades que de acuerdo a los parámetros identificados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo toman en cuenta el ingreso per-cápita de sus habitantes; el nivel de satisfacción de las necesidades básicas como: educación, salud y vivienda; y la privación de las capacidades más o menos plenas para las personas desarrollarse.

El 20% se distribuiría en la forma siguiente:

Municipalidades de 0-40% de hogares pobres, un 10%
Municipalidades de 41-60% de hogares pobres, un 40%
Municipalidades de 61% o más de hogares pobres, un 50%

Un elemento que viabiliza la aplicación del criterio de índice de pobreza en la distribución de los recursos a las municipalidades lo representa el hecho de que la Oficina Nacional de Estadística (ONE), partiendo de los resultados y evaluaciones del Censo de Población y Vivienda 2010, ha publicado en su página web los índices de pobreza de todas las provincias del país, incluyendo resultados a nivel de los municipios. La posibilidad de utilizar los datos ofrecidos por la ONE facilitará la adopción de este criterio, entre otros, para la distribución de los recursos provistos por la ley 166-03.

c) El 10% en base a la equidad fiscal: con este criterio se favorecen las municipalidades de acuerdo al nivel de tributación (contribución tributaria al Estado).



Modalidad II:

a) El 50% usando como base la población de cada municipalidad: este criterio que es aplicado en la actualidad consiste en distribuir el total de las transferencias de manera proporcional al número de habitantes de cada municipalidad, tomando como fuente el último censo de población realizado oficialmente en el país.

b) El 25% en base al índice de pobreza: con la aplicación de este criterio se fomenta el combate a la pobreza, destinando recursos a aquellas municipalidades que de acuerdo a los parámetros identificados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo toman en cuenta el ingreso per-cápita de sus habitantes; el nivel de satisfacción de las necesidades básicas como: educación, salud y vivienda; y la privación de las capacidades más o menos plenas para las personas desarrollarse.

El 20% se distribuiría en la forma siguiente:

Municipalidades de 0-40% de hogares pobres, un 10%

Municipalidades de 41-60% de hogares pobres, un 40%

Municipalidades de 61% o más de hogares pobres, un 50%

c) El 10% en base a la equidad fiscal: con este criterio se favorecen las municipalidades de acuerdo al nivel de tributación (contribución tributaria al Estado).

d) El 15% en base al aumento de la recaudación propia: con la aplicación de este criterio se premia a los gobiernos locales que realizan mayor esfuerzo para aumentar sus recaudaciones a través de la gestión directa.

En el anexo 8 se presenta un cuadro con los montos asignados a cada grupo en las dos modalidades propuestas.

1.6 Modalidades de mecanismos para gestionar la tributación municipal

La estrategia para fortalecer las finanzas municipales no es sólo buscar opciones de nuevos instrumentos tributarios sino mejorar la gestión de lo que existe y lograr aumentar las transferencias de recursos; también es necesario identificar los medios o mecanismos para gestionar el cobro de los tributos de manera exitosa. En este sentido, es conveniente analizar las posibilidades de que los ayuntamientos puedan gestionar de manera directa la recaudación de los tributos y otras opciones que podrían ser implementadas.

Una ponderación objetiva de las posibilidades de recaudar de manera directa los tributos locales tiene que iniciar con el cuestionamiento siguiente ¿Cuentan los ayuntamientos, en sentido general, con mecanismos administrativos, capacidad técnica de sus recursos humanos, medios tecnológicos y voluntad de sus autoridades para gestionar de manera exitosa la tributación local? Adicionalmente, se debe ponderar, en el caso hipotético de

que se implemente la coparticipación tributaria, se transfieran a los ayuntamientos tributos de vocación municipal y se aprueben los nuevos instrumentos tributarios propuestos, en qué medida se beneficiarían las municipalidades medianas y pequeñas, tomando en cuenta que la mayor parte de los contribuyentes están ubicados en las principales ciudades del país.

La búsqueda de opciones para fortalecer las finanzas municipales debe ser incluyente, justa y equitativa. Con un análisis rápido de las estadísticas publicadas por la Dirección de Impuestos Internos se puede comprobar que la mayoría de los contribuyentes de los impuestos a las transferencias de bienes industrializados y servicios (ITBIS), impuestos a la circulación de vehículos de motor, a la vivienda suntuaria e impuestos a las operaciones inmobiliarias están ubicados en el Distrito Nacional y las provincias Santo Domingo y Santiago; consecuentemente, si la facultad de su cobranza es transferida a los ayuntamientos alrededor del 80% de los montos recaudados por esos impuestos se quedarían en las indicadas provincias. Sin profundizar mucho, lo mismo ocurriría con la implementación de los impuestos a la propiedad y sobre los permisos para las operaciones productivas.

Conforme a los objetivos del presente trabajo, de establecer el posicionamiento institucional de la Federación Dominicana de Municipios sobre el fortalecimiento de las finanzas municipales, a continuación planteamos tres opciones de mecanismos de recaudación que podrían ser implementadas de manera individual y en algunos casos de forma combinada:

a) *Gestión tributaria directa por los ayuntamientos*

Mediante esta modalidad de recaudación los organismos municipales recaudarían todos los instrumentos tributarios que manejan en la actualidad y los posibles nuevos tributos que podrían ser asignados para ser cobrados. Para adoptar esta forma de cobranza se deben ponderar las posibilidades reales que tienen los ayuntamientos para gestionar la recaudación de manera exitosa. En este orden, conviene reconocer que con excepción de los gobiernos locales de las principales ciudades del país, la mayor parte de las municipalidades no cuentan con estructuras administrativas adecuadas para gestionar de manera eficiente y eficaz la recaudación local.

Adicionalmente existen otros factores que limitan las acciones recaudatorias locales, como son: la falta de voluntad de las autoridades, recursos humanos sin las capacidades técnicas necesarias y sin incentivos, ausencia de instrumentos tecnológicos idóneos, falta de cultura tributaria local. Estas debilidades institucionales son determinantes para realizar una gestión tributaria efectiva.

No obstante las limitaciones institucionales de la mayor parte de las municipalidades del país, los organismos locales que cuentan con los recursos y las posibilidades estructurales para gestionar sus instrumentos tributarios podrían tener éxito; sin embargo, los ayuntamientos medianos y pequeños, en su mayoría, que no cuentan con las facilidades para gestionar sus tributos de manera directa, tendrían dificultades.



Ante el escenario planteado, una alternativa posible sería concertar acuerdos entre las autoridades de las diferentes municipalidades que integran cada provincia para que los tributos que requieran cierto nivel de capacidad técnica y estructuras administrativas adecuadas sean cobrados en el municipio cabecera, distribuyendo periódicamente los montos que correspondan a cada cabildo.

b) Mancomunidad tributaria municipal

A través de esta modalidad de recaudación los gobiernos locales podrían constituir estructuras de gestión que intervendrían en el cobro de los tributos de las municipalidades que integren la mancomunidad. Estas estructuras administrativas funcionarían conforme a las disposiciones de la normativa relativa a esas actividades (Ley 122-05, de instituciones sin fines de lucro).

Los tributos que podrían ser cobrados a través de la mancomunidad serían identificados de manera conveniente por los miembros de esa estructura.

c) Gestión tributaria a través de la Dirección General de Impuestos Internos

A través de esta modalidad de recaudación los impuestos que fueren transferidos a los ayuntamientos y los que podrían ser creados mediante nuevas normativas serían cobrados por las estructuras administrativas de la DGII, mediante un convenio en el cual se establezcan las responsabilidades de las dos instancias. Los montos recaudados se distribuirían de acuerdo a los mismos criterios definidos para realizar las transferencias previstas por la Ley 166-03, a través de un procedimiento que permita liquidar diariamente o por lo menos cada semana los valores recaudados y transferirlos de manera proporcional a las cuentas receptoras habilitadas en cada organismo municipal.

Mediante el posible convenio entre la Dirección General de Impuestos Internos y los ayuntamientos, la primera podría retener una proporción de los valores recaudados para cubrir los gastos administrativos incurridos en la gestión de cobranza. Los organismos municipales, de conformidad con las obligaciones establecidas en el acuerdo, podrían participar en los procesos de socialización, promoción, persuasión y motivación a los contribuyentes de cada municipalidad, a los fines de lograr el apoyo en la implementación de nuevos instrumentos tributarios.

d) Gestión tributaria a través de la contratación de empresas privadas que realicen las actividades de recaudación

Las limitaciones institucionales que afectan los ayuntamientos para realizar una gestión tributaria exitosa promueven la necesidad de buscar otras alternativas que puedan realizar las recaudaciones locales de manera efectiva. Durante mucho tiempo las diferentes administraciones municipales, por lo menos en los principales municipios del país, han intentado implementar mecanismos y acciones para mejorar sus cobranzas; en algunos

casos dichas acciones han sido relativamente exitosas y en la mayoría no han alcanzado los resultados esperados.

En una gran parte de los países de la región han adoptado mecanismos privados para gestionar la recaudación de sus tributos municipales. En la República Dominicana esta modalidad de gestión tributaria está siendo implementada de manera exitosa en varias de las municipalidades más importantes del país, entre ellas el Distrito Nacional, Santiago, Puerto Plata y San Pedro de Macorís.

Esta modalidad de gestión tributaria podría ser exitosa partiendo de las buenas experiencias obtenidas en varias municipalidades del país. Sin embargo, los resultados serían positivos de manera individual, sobre todo en los municipios más importantes, pero los medianos y pequeños, por no contar con muchos y grandes contribuyentes, no se beneficiarían de esa gestión recaudatoria. Si se contratara una empresa de manera individual para cada municipalidad solo los grandes municipios serían beneficiados con la implementación de los nuevos instrumentos tributarios, lo que sería injusto e inadecuado.

Lo conveniente para la mayoría de las municipalidades sería contratar una o varias empresas que formen un consorcio para gestionar el cobro de los tributos en todos los municipios y distritos municipales y los recursos recaudados sean depositados en un fondo común, sujetos a ser distribuidos a cada uno de los organismos municipales, de acuerdo a los mismos criterios aplicados para distribuir las transferencias previstas por la Ley 166-03.





2. ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LA LEY 6-06, DE CRÉDITO PÚBLICO

El objetivo de la creación del sistema de crédito público y su normativa de aplicación es regular, evaluar, registrar y decidir en el marco de la definición de las políticas públicas sobre los compromisos asumidos por el país en materia de endeudamiento. Sin embargo, aunque es entendible el seguimiento y control de las deudas contraídas por las instituciones del Estado, no significa que debe haber un control tan estricto que limite el accionar de las instituciones autónomas, como es el caso de los gobiernos locales.

Los ayuntamientos reciben montos regulares y previamente establecidos por la normativa sobre las transferencias de fondos, lo que significa que desde el momento que asumen un compromiso identifican la fuente para pagar dichas deudas, que generalmente son con el Banco de Reservas, institución financiera oficial del Estado Dominicano. Partiendo de esta realidad, salvo los casos de compromisos que los ayuntamientos podrían contraer en el exterior, el órgano rector de crédito público tiene control del endeudamiento y conoce la fuente de donde se pagarían las deudas.

Las autoridades municipales electas por cuatro años deberían tener la facultad de asumir todos los compromisos que fueren necesarios para cumplir con sus competencias, siempre que estas obligaciones no sobrepasen el período por el cual fueron electas. Lo procedente sería que así como el Congreso Nacional aprueba los préstamos gestionados por el Gobierno central, en el caso de los ayuntamientos, los préstamos y cualquier modalidad de crédito deberían ser aprobados por el concejo municipal, observando en todo caso que los compromisos asumidos no superen el período para el cual fue electa esa administración.

A pesar de que la Ley de Crédito Público establece los mecanismos para la tramitación y aprobación de los préstamos a los gobiernos locales, las limitantes impuestas por esta normativa, así como por la falta de control y seguimiento de los organismos del Estado responsables de su cumplimiento, posibilitan que las autoridades locales contraten préstamos en muchos casos con instituciones informales y a veces hasta con personas físicas, comprometiendo el patrimonio municipal y los ingresos en ocasiones por varios períodos electivos.

En el mes de diciembre del 2011 el Congreso Nacional estaba conociendo un proyecto de ley que controlaría el endeudamiento de las municipalidades cuando éste superara el período por el cual fueron electas las autoridades que gestionaren los préstamos. De acuerdo al proyecto presentado, en su artículo 3 se establecería lo siguiente: “Queda prohibido asumir obligaciones de deudas cuya cantidad monetaria sobrepase el límite del ingreso público disponible y que a su vez el pago se extienda al período constitucional posterior al que los alcaldes o alcaldesas fueron electos/as. Así mismo, los alcaldes o alcaldesas al finalizar sus funciones deberán entregar su posición libre de cualquier endeudamiento que dificulte el manejo y desenvolvimiento económico de las autoridades electas para el cuatrienio subsiguiente”.

Adicionalmente al proyecto de ley conocido por el Congreso Nacional, propuesta que compartimos y que asumimos como parte de las recomendaciones del presente estudio, se podrían tomar en cuenta otros criterios para el control del endeudamiento, como son: permitir que los gobiernos locales contraten préstamos hasta determinado porcentaje de sus ingresos.

3. LIMITACIONES EN LA EJECUCIÓN DE FONDOS MUNICIPALES. PROPUESTA PARA MODIFICAR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 176-07

La realidad de la composición del gasto de los gobiernos locales y la creciente demanda de servicios de calidad de los munícipes requiere de una modificación de los porcentajes destinados a cada tipo de gasto. Para que los ayuntamientos puedan ofrecer servicios con la calidad deseada el por ciento asignado a ese renglón debe ser aumentado y disminuir el porcentaje establecido para inversión. Un gobierno local no debe construir obras de infraestructura en desmedro de la calidad de los servicios. Una distribución justa y racional para el destino de los fondos provistos por la Ley 166-03 podría ser la siguiente:

- *Hasta un treinta por ciento (30%) para gastos de personal del área administrativa, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.*
- *Hasta un cuarenta por ciento (40%) para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad. En la medida de las posibilidades de cada ayuntamiento, deberán destinar en sus presupuestos anuales, para los programas de educación, género y salud, hasta un 5% del 40%.*
- *Al menos el treinta por ciento (30%) para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.*

Adicionalmente a la propuesta de distribución presentada podrían considerarse otros criterios conforme a la realidad de las municipalidades del país como son que:

- *Los municipios cabeceras de provincia en algunos casos no tienen una población que les permita recibir los recursos necesarios para atender la demanda de servicios; sin embargo, tienen que destinar cuantiosos recursos para ofrecer los servicios mínimos obligatorios establecidos por el artículo 20 de la Ley 176-07.*
- *Las municipalidades pequeñas (con menos de 20,000 habitantes) por su reducida población reciben pocos fondos de las transferencias y además recaudan pocos recursos por gestión directa, mientras que sus gobiernos locales tienen la obligación de ofrecer los servicios establecidos por la normativa municipal.*



Atendiendo a los casos planteados y considerando que las municipalidades del país tienen características diferentes se propone como alternativa adicional para el destino de los fondos y su correspondiente asignación a los diferentes gastos, la modalidad siguiente:

- *Hasta un treinta por ciento (30%) para gastos de personal del área administrativa, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal, aplicable a todas las municipalidades del país.*
- *Para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad, se destinarán los porcentajes de acuerdo a los niveles siguientes:*
- *Un 45% en las municipalidades que tienen una población inferior a 50,000 habitantes;*
- *Un 40% en las municipalidades que tienen una población superior a 50,000 habitantes. En la medida de las posibilidades, cada gobierno local deberá destinar en sus presupuestos anuales, para los programas de educación, género y salud hasta un 5% del porcentaje destinado para gastos de servicios municipales*
- *Para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social, se destinará los fondos de acuerdo a los niveles siguientes:*
- *Un 25% en las municipalidades que tienen una población inferior a 50,000 habitantes.*
- *Un 30% en las municipalidades que tienen una población superior a 50,000 habitantes. En las dos alternativas propuestas para la asignación de fondos sólo se incluye los recursos provenientes de las transferencias de la Ley 166-03, quedando los gobiernos locales en libertad para asignar en sus presupuestos los recursos gestionados de manera directa a los renglones que consideren más convenientes para cumplir sus competencias.*

4. ESTRATEGIA PARA BUSCAR APOYO Y NUEVOS ALIADOS DE LA CAMPAÑA PARA AUMENTAR LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS DEL GOBIERNO A LOS MUNICIPIOS

Uno de los cuestionamientos que se hacen a los organismos municipales de manera más frecuente es que no informan a los ciudadanos cómo y en qué se invierten los recursos que manejan. Estos requerimientos los hacen sectores del mismo Estado y organizaciones de la sociedad civil y el actor más importante, los munícipes de cada uno de los territorios del país.

Para cambiar la imagen y la percepción que la gente tiene sobre las administraciones municipales y al mismo tiempo lograr que los ciudadanos se involucren en la defensa de la

justa demanda de más recursos para los municipios y distritos municipales, es necesario que las autoridades municipales inicien una campaña de socialización y sensibilización de los tomadores de decisiones y la opinión pública en general, mediante la ejecución de una serie de acciones que le ayuden a buscar aliados estratégicos en las diferentes instancias del Estado y a lograr el apoyo de los munícipes organizados en las diversas formas que les representan en cada una de las municipalidades del país. A continuación se sugieren las acciones más relevantes, entre otras, que los organismos municipales deberían ejecutar:

a) Elaborar y mantener actualizados sus informes de ejecución financiera y presupuestaria mensuales y trimestrales y entregarlos de manera oportuna a los organismos de control y fiscalización del Estado (Cámara de Cuentas y Contraloría General de la República) y a los organismos rectores de la administración financiera del Estado (Dirección General de Presupuesto y Dirección General de Contabilidad Gubernamental).

b) Realizar actividades en cada una de las municipalidades del país con la participación de actores claves de cada comunidad, de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general, en las cuales las autoridades municipales expliquen y socialicen de manera sincera y real la situación económica de sus respectivos organismos. En estas jornadas se recomienda que informen a la gente, entre otros, los aspectos siguientes:

- *Los montos mensuales recibidos por las transferencias del Gobierno central*
- *Los valores recaudados por gestión directa por el organismo*
- *Los gastos administrativos fijos*
- *Los costos de los diferentes servicios municipales obligatorios*
- *Los gastos de inversión en obras, equipos y otros.*
- *Los montos de los fondos de inversión utilizados para financiar los costos de los servicios*
- *Las obras en proceso de construcción y las que no han sido iniciadas, con sus respectivos montos ejecutados y proyectados*
- *Las cuentas y préstamos por pagar y otros compromisos del organismo municipal*
- *El déficit financiero mensual (los montos mensuales necesarios para cumplir los compromisos y atender sus competencias).*
- *El plan de inversión municipal para los próximos cuatro años.*

c) Organizar en cada una de las municipalidades del país “comités por un mejor municipio”, que encabecen las demandas de mayores recursos para los municipios y distritos municipales. Estas estructuras de lucha, conjuntamente con las autoridades municipales, deberán iniciar un proceso de divulgación y socialización de los problemas del municipio, de la situación económica de su ayuntamiento y de los recursos necesarios para atender las demandas de servicios e infraestructuras requeridas para el desarrollo de cada territorio.

d) Organizar un “comité nacional por un mejor municipio”, integrado por personalidades representativas de cada uno de los comités municipales del país, quienes conjuntamente con las direcciones de FEDOMU, ADODIM, UNMUNDO, ASODORE y otros aliados



estratégicos del país, tendrían la misión de explicar y socializar la situación económica de las municipalidades y promover la demanda de los recursos necesarios para atender las competencias municipales.

e) Desarrollar una campaña de publicidad y promoción en todos los medios de comunicación posibles, a través de la cual se socialice la situación financiera de los municipios, sus demandas y los recursos necesarios para contar con un mejor municipio.

5. ENCUENTROS Y DISCUSIONES DE ASPECTOS TÉCNICOS Y ESTRATÉGICOS EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN, CON LOS ACTORES CLAVES EN TOMA DE DECISIONES Y POTENCIALES CONTRIBUYENTES

Simultáneamente con la lucha y la presión social de los comités nacional y municipales “por un mejor municipio”, la dirección de FEDOMU y las demás organizaciones que agrupan las autoridades y actores municipales deben iniciar un proceso de conversación, socialización y sensibilización con los funcionarios responsables de la definición de las políticas públicas, de la administración tributaria nacional, el Congreso Nacional y las asociaciones empresariales, con la finalidad de consensuar las posibles nuevas opciones tributarias municipales.

Es pertinente señalar que la Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU) ha iniciado con muy buenos resultados las conversaciones y consensos con la comisión especial de arbitrios del Senado de la República y la comisión de asuntos municipales de la Cámara de Diputados, con la finalidad de promover desde el Congreso Nacional una revisión del marco tributario municipal. Como resultado concreto de esta iniciativa la comisión especial del Senado de la República elaboró una resolución que incluye en los numerales 5 y 6 compromisos específicos para promover la indicada revisión y, además, para conformar una comisión bicameral encargada de gestionar ese proceso.

En estas jornadas propuestas para socializar y sensibilizar los actores tomadores de decisiones deberán presentarse, entre otros, los puntos siguientes:

- *Un estudio y análisis breve y resumido de la situación general de las finanzas de los organismos municipales del país, que incluya: lo recibido por las transferencias del Gobierno central, los montos recaudados de manera directa, los gastos administrativos fijos, los costos de los servicios municipales obligatorios, los proyectos u obras en proceso de construcción y los que no se han iniciado en el año, las deudas, los planes de inversión para los próximos años y los déficit financieros producidos cada mes.*

- *Explicar y socializar las posibles nuevas opciones de tributación municipal. En este punto se deben plantear cada una las propuestas específicas consensuadas por FEDOMU, con la finalidad de identificar alternativas para viabilizar su aprobación.*

- *Adicionalmente, a las propuestas de nuevas opciones tributarias y de manera particular en el caso de los mecanismos de coparticipación tributaria, debe elaborarse un estudio que demuestre las ventajas y los beneficios para las partes involucradas.*

Con relación a los contactos con diferentes sectores, debe considerarse de manera fundamental consensuar con los empresarios organizados en las diferentes asociaciones las nuevas opciones tributarias propuestas y convencerlos mediante la presentación de los informes y argumentos sobre la difícil situación económica que enfrentan los ayuntamientos. Hacerles entender, además, que los gobiernos locales representan los aliados y colaboradores más cercanos de sus empresas.

6. ELABORACIÓN DE UNA PROPUESTA DE CÓDIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL INTEGRAL CON LOS DEMÁS ACTORES INVOLUCRADOS

Después que se hayan socializado los problemas financieros de los organismos municipales, conseguido el apoyo de los actores claves, afianzado las alianzas estratégicas, revisado los estudios realizados sobre la materia y haber consensuado las posibles opciones de nuevos instrumentos tributarios y alternativas para aumentar las transferencias de fondos a los municipios, lo procedente es elaborar una propuesta formal de una reforma integral de la tributación municipal, mediante un documento que incluya las diferentes modalidades acordadas para fortalecer las finanzas municipales.

7. MECANISMOS Y ACCIONES RECOMENDABLES PARA FORTALECER LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA MEJORAR SU GESTIÓN TRIBUTARIA

En el desarrollo del presente estudio se han identificado los principales problemas que limitan las capacidades institucionales de los gobiernos locales y que inciden en la pobre gestión tributaria municipal. A los fines de orientar sobre los mecanismos necesarios para mejorar la gestión tributaria se presentan a continuación los principales aspectos que requieren ser fortalecidos:

- *Voluntad política de las autoridades municipales para gestionar las recaudaciones: antes de iniciar una acción de cualquier tipo es necesario que exista la voluntad de implementarla y la decisión de alcanzar los objetivos previstos. En el caso específico de la gestión tributaria local, la voluntad política de las autoridades representa el componente fundamental para lograr éxito en la gestión de recaudación, los demás elementos se implementan si existe el primero.*

Una vez tomada la decisión y la firme voluntad de lograr el objetivo, se implementan los mecanismos administrativos necesarios y se apoyan las iniciativas tendentes a fortalecer las capacidades institucionales.



- *Recursos humanos: es necesario realizar un adecuado proceso de reclutamiento y selección del personal responsable de las recaudaciones; diseñar y ejecutar programas de capacitación y entrenamiento sobre la normativa de la gestión tributaria municipal, dirigido al personal responsable de las recaudaciones; ejecutar programas de capacitación y entrenamiento sobre el manejo de sistemas automatizados y herramientas tecnológicas aplicadas a la tributación local; ejecutar programas de capacitación constantes para los empleados de las áreas de recaudación, que son: relaciones humanas, servicio al cliente; crear políticas de incentivo por rendimiento, tales como: incentivos económicos, premios y reconocimientos a los empleados que sean eficientes y eficaces en su trabajo.*
- *Tecnológicos: fomentar la inversión económica en software especializados en gestión tributaria municipal; promover la iniciativa en las autoridades municipales para la adquisición de los equipos informáticos que le sirvan de soporte al sistema de administración tributaria; aprovechar las facilidades tecnológicas que ofrecen los sistemas de administración financiera disponibles para los ayuntamientos.*
- *Administrativos: organizar y adecuar la estructura de la administración tributaria municipal; elaborar los manuales necesarios sobre la gestión tributaria municipal; publicitar la información relativa a los tributos locales, a fin de que los ciudadanos conozcan los procedimientos y bases sobre las cuales se cobra cada tributo; promover la creación de mancomunidades para la gestión de las recaudaciones locales; establecer mecanismos de emisión de facturas de aquellos tributos que se cobran de manera regular, tales como: vallas publicitarias y letreros, basura, casetas fijas, mercados, entre otros.*
- *Económicos: promover la creación de empresas o establecimientos municipales productivos a través de la elaboración y presentación de proyectos que puedan ser financiados con fondos reembolsables y no reembolsables, nacionales o extranjeros; fomentar el desarrollo económico y social del municipio, a través de la realización de gestiones y el otorgamiento de facilidades para la instalación de medios de producción.*
- *Políticas: definir políticas tributarias municipales; establecer mecanismos de coordinación para definir políticas tributarias con la administración central; capacitar a los miembros del concejo municipal sobre su función normativa tributaria; diseñar programas de interacción y difusión con la ciudadanía sobre políticas tributarias; informar a los ciudadanos de manera periódica sobre la gestión del gobierno local; diseñar y establecer políticas de incentivos tributarios.*
- *Culturales: diseñar y ejecutar programas de concienciación y motivación para elevar el nivel de vocación tributaria y sobre los deberes y derechos de los ciudadanos; incentivar (premiar) las mejores aportaciones y/o contribuciones; realizar actividades de educación a los ciudadanos a través de las juntas de vecinos, asociaciones de comerciantes y otros grupos representativos de los municipios, con la finalidad de que conozcan lo que hace su ayuntamiento y la importancia de sus contribuciones.*



BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO NACIONAL: Constitución de la República Dominicana, del 26 de enero del 2010. Santo Domingo, RD.

CHONA, Gilberto – PINEDA MANNHEIM, Carlos: Estudio sobre Finanzas Locales, auspiciado por el BID. 2008.

Fundación DEMUCA: Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana. 2010.

Entrevistas a los encargados de recaudación de los ayuntamientos del Distrito Nacional, Santiago, San Pedro de Macorís, Baní y Sabana de la Mar.

Informes de los “Foros sobre Políticas y Estrategias para el Fortalecimiento de las Finanzas Municipales en República Dominicana”. FEDOMU y DEMUCA, 2010.

Informes de ejecución recaudatoria de los ayuntamientos del Distrito Nacional, Santiago, San Pedro de Macorís, Baní y Sabana de la Mar.

Informes de ejecución del gasto de los ayuntamientos del Distrito Nacional, Santiago, San Pedro de Macorís, Barahona, Puerto Plata, Baní, La Vega, Sabana de la Mar y Pimentel.

Ley 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007.

Ley de Fomento al Desarrollo Turístico, No. 158-01, del 9 de octubre del 2001, modificada por la Ley 184-02, del 23 de noviembre del 2002.

Ley 241, del 9 de noviembre de 1967, sobre tránsito de vehículos, modificada por la Ley 56-89 del 3 de julio de 1989.

Ley 18-88, del 19 de enero de 1988, sobre impuesto a la vivienda suntuaria y solares no urbanizados, modificada por la Ley 288-04, del 28 de septiembre del 2004.

Ley 140-02, del 4 de septiembre del 2002, que modifica el artículo 4 de la Ley 80-99, sobre bancas de apuestas.

Ley 80-99, del 29 de julio de 1999, que modifica la Ley 2254, del 18 de febrero de 1950, sobre registro de documentos.

Ley 173-07, de Eficiencia Recaudatoria, del 17 de julio del 2007.

Ley 831, de Impuestos a las Operaciones Inmobiliarias, del 1ro. de marzo de 1945.

Ley No.32, del 14 de octubre de 1974, sobre la contribución del dos por ciento (2%) sobre las operaciones inmobiliarias (actos traslativos).



Ley No. 557-05, de Reforma Tributaria, del 8 de diciembre del 2005 (impuesto a los activos).

Ley No. 108-05, de Registro Inmobiliario, del 23 de marzo del 2005.

Ley 3-02, de Registro Mercantil, del 18 de enero del 2002.

Ley General de Telecomunicaciones, No. 153-98, del 27 de mayo 1998.

Ley 20-00, de Propiedad Industrial (Patente), del 8 de mayo del 2000.

Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, No. 64-00, del 18 de agosto del año 2000.

Ley 11-92, del 16 de mayo de 1992, que crea el Código Tributario en la República Dominicana.

Ley 675, de Urbanización, Ornato Público y Construcciones, del 1944, modificada por la Ley 134 del 22 de febrero del año 1966.

Ley 1646 de Espectáculos Públicos, del 14 de febrero del 1948 (derogada por la Ley 173-07, del 17 de julio 2007).

Ley No. 2914, del 21 de junio de 1890 y sus modificaciones, sobre la creación de las Oficinas de Conservaduría de Hipotecas.

Ley 2334, de Registro Civil, del 1885.

Ley 483, de Venta Condicional de Muebles, del año 1964.

Ley 10-96, del 9 de septiembre del año 1996, sobre el impuesto a los hoteles, moteles, aparta-hoteles, paradores y condo-hoteles.

Ley General de Electricidad, del 26 julio del año 2001.

Ley 6232 de Planificación Urbana, del 25 de febrero del 1963.

Ley 166-03 de Transferencias de Fondos a los Municipios, del 6 de octubre del 2003.

Ley de Crédito Público No. 6-06, del 20 de enero del 2006.

Ordenanza del Ayuntamiento de Las Terrenas, del 11 de junio del año 2011.

Página web de la Dirección General de Impuestos Internos.

Página web de la Dirección General de Presupuesto.

Publicaciones de la Tesorería Nacional de las transferencias de fondos realizadas por el Gobierno central a los municipios, desde el año 2003 hasta el 2012.

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del mes de julio del año 2009, mediante la cual se declaró inconstitucional el artículo 284 de la Ley 176-07, en lo relativo a las empresas de telecomunicaciones.

ANEXOS



ANEXO 1
Análisis de las Transferencias de Fondos del Gobierno Central a los Municipios

ANEXO 2
Leyes especiales que asignan fondos (%) del presupuesto nacional a diferentes sectores del estado dominicano

ANEXO 3
Presupuesto General del Estado

ANEXO 4
Modalidades de distribución de las transferencias de fondos el gobierno central a los municipios en algunos países latinoamericanos

ANEXO 5
Ejecución de Gasto por Destino de Fondos

ANEXO 6
**Ayuntamiento Del Distrito Nacional
Ingresos por Recogida Desechos Sólidos**

ANEXO 7
**Transferencias de la Ley 166-03, Según Propuesta
Montos Asignados por año de acuerdo a nuevos criterios de distribución**

Análisis de las Transferencias de Fondos del Gobierno Central a los Municipios
 (Comparación entre lo establecido por la ley 166-03 y lo transferido real)

Año	Ingresos Corrientes	% Según ley 166-03	Monto Según Ley 166-03	Transferido Real	% Transf.	Diferencias	
						Monto	%
2003	75,920,598,001	0.06	4,555,235,880	4,062,560,454	5.4	492,675,426	0.6
2004	126,650,136,677	0.08	10,132,010,934	6,428,685,653	5.1	3,703,325,281	2.9
2005	160,274,371,831	0.10	16,027,437,183	10,254,308,441	6.4	5,773,128,742	3.6
2006	188,444,569,382	0.10	18,844,456,938	12,928,440,407	6.9	5,916,016,531	3.1
2007	237,259,678,205	0.10	23,725,967,821	13,717,510,902	5.8	10,008,456,919	4.2
2008	249,342,623,761	0.10	24,934,262,376	14,986,251,408	6.0	9,948,010,968	4.0
2009	227,968,515,634	0.10	22,796,851,563	14,986,251,408	6.6	7,810,600,155	3.4
2010	245,662,690,529	0.10	24,566,269,053	14,986,251,408	6.1	9,580,017,645	3.9
2011	277,173,798,861	0.10	27,717,379,886	14,986,251,408	5.4	12,731,128,478	4.6
2012	349,729,833,363	0.10	34,972,983,336	14,986,251,408	4.3	19,986,731,928	5.7

Observación: Los ingresos corrientes fueron tomados de las ejecuciones presupuestarias publicadas por la DIGEPRES desde el año 2003 hasta el año 2009, mientras de los ingresos corrientes de los años 2010, 2011 y 2012 fueron tomados de los presupuestos elaborados para esos años

LEYES ESPECIALES QUE ASIGNAN FONDOS (%) DEL PRESUPUESTO NACIONAL A DIFERENTES SECTORES DEL ESTADO DOMINICANO

Destinatarios leyes que asignan fondos	Por ciento
1. Los Ayuntamientos y Liga Municipal Dominicana: ley 166-03 del 6 de octubre del 2003, establece un 10% de los ingresos corrientes consignados en el presupuesto general	10%
2. Junta Central Electoral: ley 275-97, del 21 de diciembre del 1997, establece 1.5% del presupuesto nacional	1.5%
3. Los partidos políticos: ley 275-97, del 21 diciembre del 1997, establece 0.5% de los ingresos del Fondo General en año de elecciones y un 0.25% en año no electoral	0.5%
4. Presidencia de la República: ley de Presupuesto 423-06 asigna un 5% del Fondo General para la Presidencia de la República y un 1% destinado para cubrir imprevistos generados por calamidades públicas y desastres naturales.	6%
5. Poder Judicial: ley 194 del 28 de julio del 2004, 4.10% del Fondo General para el Poder Judicial: 2.665% a la Suprema Corte de Justicia y 1.435% al Ministerio Público	4.10%
6. Poder Legislativo: ley 194 del 28 de julio 2004, en el art. 2, le asigna 3.10% al Congreso Nacional: 2.17% a la Cámara de Diputados y 0.93% al Senado de la República	3.10%
7. Cámara de Cuentas: la ley 194 del 28 de julio 2004 en su artículo 4 le asigna un 0.30% del Fondo General	0.30%
8. Ministerio de Educación: ley General de Educación No. 66 del 9 de abril de 1997 en su artículo 197 establece un mínimo de un 16% del gasto público total o un 4% del Producto Bruto Interno	16%
9. Dirección General de Aduanas: ley 226 del 19 de junio del 2006, en su artículo 14 dispone un 4% de la recaudación efectiva obtenida cada mes por concepto de los tributos al comercio exterior	4%
10. Dirección General de Impuestos Internos: ley 227 del 19 de junio del 2006, en su artículo 14 establece una asignación de un 2% de la recaudación efectiva obtenida cada mes, por concepto de los tributos administrados	2%
11. Universidad Autónoma de Santo Domingo: ley 139-01 que asigna un 5% de los ingresos generales del Estado.	5%
12. Ministerio de la Juventud: ley 49-02 que asigna un 1% del presupuesto nacional	1%
13. Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia: ley 163-03 que asigna un 2% del presupuesto nacional	2%
Total porcentajes asignados	55.5%

Presupuesto General del Estado
Composición del Gasto (% asignado)

Concepto	Año 2011			Año 2012		
	Monto	% Ing. total	% Ing. Cte.	Monto	% Ing. total	% Ing. Cte.
Presidencia de la República	36,820,271	0.094	0.126	45,011,560	0.105	0.128
Educación	41,535,612	0.106	0.142	58,590,422	0.136	0.167
Salud Pública	41,751,228	0.107	0.142	46,357,456	0.108	0.132
Obras Públicas	32,450,615	0.083	0.111	37,688,720	0.088	0.107
Interior y Policía	24,483,623	0.063	0.084	25,017,662	0.058	0.071
Agricultura	7,395,284	0.019	0.025	7,318,253	0.017	0.021
Hacienda	9,127,351	0.023	0.031	8,944,836	0.021	0.025
Fuerzas Armadas	13,005,789	0.033	0.044	14,237,904	0.033	0.040
Educación Superior	6,381,376	0.016	0.022	7,789,538	0.018	0.022
Congreso Nacional	5,069,737	0.013	0.017	5,442,737	0.013	0.015
Deuda Pública	113,469,000	0.291	0.387	111,679,729	0.260	0.318
Obligaciones Tesoro Nacional	27,666,463	0.071	0.094	28,666,728	0.067	0.082
Subsidio eléctrico	13,650,000	0.035	0.047	10,679,000	0.025	0.030
Otros	17,669,426	0.045	0.060	22,576,269	0.053	0.064
Total Presupuesto año 2011	390,475,775	1.000		430,000,814	1.000	

Ingresos corrientes 293,216,795
Porcentaje de la deuda del ingreso cte. 48.13%

351,738,868
40%

Modalidades de distribución de las transferencias de fondos del gobierno central a los municipios en algunos países latinoamericanos

Colombia	Brazil	Chile	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
<p>Monto transferido:</p> <p>22% sobre el producto de todas las recaudaciones del gobierno nacional</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>Federales: 22.5% de impuestos federales s/renta y s/productos industrializados</p> <p>Estatales: 25% de la recaudación del impuesto federal sobre exportación de productos industrializados</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>60% del impuesto territorial</p> <p>50% del permiso de circulación de vehículos</p> <p>45% de la recaudación de Santiago</p> <p>65% de la recaudación de Providencia y Los Condes</p> <p>Aporte fiscal según de presupuesto nacional</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>Según la Constitución de la República se debe transferir el 10% del presupuesto general de ingresos del Estado</p> <p>Según la ley el 1% sobre la recaudación del impuesto al valor agregado (equivalente al 10% de la tarifa vigente del IVA)</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>Según la ley de transferencias se debe transferir un 11% del presupuesto nacional</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>Un 4% de los ingresos tributarios establecido por la ley anual del presupuesto general de la República, iniciando en el año 2004 y un incremento de 0.5% anual siempre y cuando el producto interno bruto haya crecido al menos 1% en el año anterior, hasta alcanzar un mínimo de un 10% de los ingresos tributarios en la ley del presupuesto anual de la República en</p>	<p>Monto transferido:</p> <p>No se hacen transferencias fijas</p> <p>La ley 8114 establece una transferencia del impuesto a los hidrocarburos, destinado para el mantenimiento de la Red Vial</p>





Criterio de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:	Criterios de Distribución:
60% en base a indicadores de pobreza, de los cuales:	10% municipio capital de provincia según población e inversamente proporcional al ingreso p/cápita	10% proporción al número de Comunas	25% según el ingreso ordinario por habitante	50% en partes iguales	25% según equidad fiscal	60% según kilómetros de carreteras	el año 2010.
40% según población con NBI	90% al resto de los municipios en la forma siguiente:	20% proporción a la población de cada municipio	30% según el número de habitantes	20% según el número de habitantes	25% según eficiencia recaudatoria del IBI	40% según el índice de desarrollo social	
20% proporción de población del municipio con NBI respecto al total nacional	<ul style="list-style-type: none"> 4% a los municipios con más de 156,000 habitantes 96% a los demás municipios sobres criterios de población e inversamente proporcional al ingreso p/cápita 	30% proporción al número de predios exentos del impuesto predial	35% sobre aldeas y caseríos	30% según índice de pobreza	25% según población		
40% tomando en cuenta:	<ul style="list-style-type: none"> 40% proporción al menor ingreso municipal propio por habitante de cada Comuna en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante 	10% monto igual para todos			25% según ejecución		
<ul style="list-style-type: none"> 22% según población 6% variación anual tributación p/cápita (esfuerzo fiscal) 6% costos 	<p>Otros Fondos Transferidos: Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que</p>						

<p>administrativa)</p> <ul style="list-style-type: none"> 6% variación de los índices NBI (progreso calidad de vida) 		<p>nacional, bajo criterios de compensación territorial</p> <p>Criterios de Distribución:</p> <ul style="list-style-type: none"> Distancia que separa a las municipalidades de la capital de la República La inversa a la densidad de población La inversa del producto regional per/cápita 				
---	--	---	--	--	--	--



**Ejecución de Gasto por Destino de Fondos
(Por cientos reales ejecutados)**

Ayuntamientos	Presupuesto	Personal		Servicios Municipales		Inversión		Educ. Gen. Salud		Total Ejecutado	% Ejecutado
		Montos	%	Montos	%	Montos	%	Montos	%		
Santiago	1,545,607,160.66	411,911,917.52	30.87	275,499,484.08	20.65	586,045,257.69	43.93	60,701,784.84	4.55	1,334,158,444.13	86.32
Distrito Nacional	3,395,773,397.00	1,073,003,750.00	37.96	1,140,223,503.00	40.34	459,038,357.00	16.24	154,405,675.00	5.46	2,826,671,285.00	83.24
San Pedro Macorís	233,500,000.00	114,493,902.00	29.94	111,272,490.00	29.09	141,101,582.00	36.89	15,594,524.00	4.08	382,462,498.00	163.80
Barahona	109,579,932.00	26,360,451.00	26.30	31,515,476.00	31.44	38,714,975.00	38.63	3,641,239.00	3.63	100,232,141.00	91.47
Bani	162,139,820.00	45,706,967.00	27.30	51,483,615.00	30.75	63,936,257.00	38.18	6,325,807.00	3.78	167,452,646.00	103.28
La Vega	407,979,551.41	86,173,779.43	23.57	130,069,124.60	35.58	135,710,843.50	37.12	13,659,296.85	3.74	365,613,044.38	89.62
Puerto Plata	415,232,800.00	70,911,099.41	20.35	101,802,623.82	29.21	165,172,546.00	47.39	10,634,026.21	3.05	348,520,295.44	83.93
Sabana de la Mar	27,390,650.00	7,110,298.00	26.49	8,796,291.00	32.77	9,882,852.00	36.82	1,054,859.00	3.93	26,844,300.00	98.01
Pimentel	34,200,580.00	8,445,885.70	26.56	10,252,089.00	32.23	11,689,326.00	36.75	1,417,943.00	4.46	31,805,243.70	93.00

AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO NACIONAL
Ingresos por Recogida Desechos Sólidos

Año	Monto	Aumento por año
2002	6,489,860.16	
2003	16,866,631.89	10,376,771.73
2004	44,815,917.73	27,949,285.84
2005	140,495,501.24	95,679,583.51
2006	154,451,288.76	13,955,787.52
2007	176,486,446.77	22,035,158.01
2008	204,196,578.50	27,710,131.73
2009	210,325,964.39	6,129,385.89
2010	218,409,006.98	8,083,042.59
2011(hasta sept.)	239,128,509.12	20,719,502.14

Observación: a partir del año 2004 en ayuntamiento contrató los servicios de la empresa Triple A Dominicana para gestionar la recaudación del tributo de Recogida de Basura. Como se puede observar en el cuadro, a partir de la indicada fecha los ingresos por ese concepto aumentaron de manera significativa.

**Transferencias de la Ley 166-03, Según Propuesta
Montos Asignados por año de acuerdo a nuevos criterios de distribución**

Concepto	Montos a distribuir		
	Año 2013	Año 2014	Año 2015
Totales a distribuir según propuesta de transferencia gradual	20,983,790	27,978,386	34,972,983
Criterios de distribución			
1) El 60% en base a la población	12,590,274	16,787,032	20,983,790
2) El 20% en base al índice de pobreza	4,196,758	5,595,677	6,994,596
a) 10% municipalidades 0-40% hogares pobres	419,675	559,567	699,459
b) 40% municipalidades 41-60% hogares pobres	1,678,703	2,238,270	2,797,838
c) 50% municipalidades 61% o más hogares pobres	2,098,379	2,797,838	3,497,298
3) El 15% en base al índice de desarrollo humano	3,147,568	4,196,758	5,245,947
a) 10% municipalidades 0-40% ciudadanos bajo índice des. humano	314,756	419,675	524,594
b) 40% municipalidades 41-60% ciudadanos bajo índice des. humano	1,259,027	1,678,703	2,098,378
c) 50% municipalidades 61% o mas ciudadanos bajo índice des. humano	1,573,784	2,098,379	2,622,973
4) El 5% en base a la equidad fiscal	1,049,189	1,398,919	1,748,649