



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 159



## ***INFORMACIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN LA TOMA DE DECISIONES Y EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS***

***LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE  
DOCUMENTO PERTENECEN AL AUTOR Y  
NO NECESARIAMENTE REFLEJAN LOS  
PUNTOS DE VISTA DEL COLEGIO DE  
CONTADORES PUBLICOS DE NICARAGUA***

**AUTOR: WILLIAM JOSE BRENES ROMERO, CPA NO. 184  
MASTER EN DESARROLLO LOCAL, FEBRERO, 2011**

**REVISADO: COMISION ESPECIAL  
MARZO, 2011**

**APROBADO: JUNTA DIRECTIVA 2010-2011 (CCPN)  
ABRIL, 2011**



## CONTENIDO

PORTADA.....	1
CONTENIDO.....	2
BIBLIOGRAFIA.....	3
SIGLAS.....	4
INTRODUCCION.....	5 - 6
<b>I. RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7 - 14</b>
i)    Antecedentes	
ii)   Causas y Efectos de la Insuficiencia de Información	
iii)  Conclusiones y Recomendaciones	
<b>II. CAUSAS Y EFECTOS DE INSUFICIENCIA DE INFORMACION.....</b>	<b>15 - 41</b>
a) Limitaciones del Presupuesto Municipal	
b) Estados Financieros Complementarios al Presupuesto Municipal	
c) Insuficiente conocimiento del universo de agentes económicos, de la base de contribuyentes y su potencial recaudatorio IMA/IMI.	
d) Insuficiente Posicionamiento Recaudatorio del IBI	
e) Insuficiente conocimiento del Patrimonio Municipal	
f) Tasas de Servicios desactualizadas y desconocimiento del costo real	
g) Proyectos de inversión y otros temas relacionados	
h) Mipymes su importancia para el Desarrollo Local y las Recaudaciones	
<b>III. ANALISIS TERMINOLOGIA MARCO JURIDICO MUNICIPAL.....</b>	<b>42 - 75</b>
a) Ley de Municipios, Reformas y Reglamento	
b) Plan de Arbitrios y Ley de Régimen Presupuestario Municipal	
c) Proyecto de Ley de Código Tributario Municipal	
d) Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario	
e) Ley de Creación del Impuesto de Gasolina y Derivados - FOMAV	



## BIBLIOGRAFIA

- AMUNIC, Informe del Sistema de Control Interno Municipal, 2006 y Manual de Control Interno Municipal 2009
- AMUNIC, Proyecto de Ley de Código Tributario Municipal, 2008
- Brenes William. Medidas para incrementar el Ahorro Corriente en los Gobiernos Locales de Nicaragua, Septiembre del 2010.
- Brenes William. Formulación de Políticas y Estrategias de Recaudación en 10 municipios de chontales financiado por SNV de Holanda en 2008.
- Brenes William. Evaluación del Sistema de Transferencias Municipales y la Gestión Financiera en 6 municipios financiado por el BM en 2007.
- CCPN, Posición con respecto al Código Tributario Nacional/2008 y Posición con respecto a la Reforma Tributaria/2009.
- CGR, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República-2009, Normas Técnicas de Control Interno Sector Público- Dic 2004 y Normas de Auditoría Gubernamental Nicaragua (NAGUN) – 2007.
- Eduardo Lora y Diversos Autores, La Era de la Productividad, 2010
- España, Plan de Cuentas Local y Anexo.
- EUROCONSULT, Evaluación de los Sistemas Administrativos Financieros implementados en 10 Alcaldías (2002).
- Flórez José Ignacio, Diagnóstico del Software en uso 32 Alcaldías financiadas por BM SPDMMR. Mayo 2001 y Manual de Contabilidad de Recursos Externos para 43 Alcaldías financiadas por el BM/ 2001.
- Ley de Armonización de las Haciendas Locales y la Política Fiscal
- Ley del Impuesto al Combustible y Derivados
- Ley, Reformas y Reglamento del Fomav
- Ley de Municipios, su Reglamento y Reformas
- Ley de Transferencias Presupuestarias Municipales
- Ley de Contrataciones Municipales
- Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario Nacional.
- Ley de Régimen Presupuestario Municipal.
- MHCP, Sistema Integrado de Gestión, Finanzas y Auditoría (SIGFA)
- MHCP/UNCDF. Evaluación y Propuesta de Reforma del Sistema de Transferencias Municipales en Nicaragua. UNCDF / Diciembre del 2006.
- Plan de Arbitrios de Managua y Plan de Arbitrios Resto Municipios 1988
- SICOSA; Manual del Diagnóstico Financiero Municipal con enfoque de Transparencia y Manual Operativo Financiero. CNHHN, Oct 2010.
- UIM, Material del Curso de Auditoría Control y Fiscalización de Gobiernos Locales, Julio del 2010.



## **SIGLAS**

- AMUNIC: Asociación de Municipios de Nicaragua
- BID/BM: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial
- CCPN: Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua
- CGR: Contraloría General de la República
- 
- CNHHN: Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda - Nicaragua
- 
- FOMAV: Fondo Mantenimiento Vial
- 
- GTZ: Cooperación Técnica Alemana
- 
- IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- 
- IMA: Impuesto de Matricula Anual
- 
- IMI: Impuesto Mensual al Ingreso
- 
- INIFOM: Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
- 
- INATEC: Instituto Nacional Tecnológico
- 
- INSS: Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
- 
- INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions
- 
- MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- 
- NIIF: Normas Internacionales de Información Financiera
- 
- NIA: Normas Internacionales de Auditoría
- 
- PDM: Plan de Desarrollo Municipal o Plan Estratégico
- 
- PIA: Plan de Inversión Anual
- 
- PIMM: Programa de Inversión Multianual Municipal
- 
- POA: Plan Operativo Anual
- 
- SIAF- M: Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal
- 
- SIGFA: Sistema Integrado Gestión Financiera, Administrativa y Auditoría



### INTRODUCCION

El Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua (CCPN), en su carácter de Rector de la Profesión Contable y de la Auditoría Externa, con el ánimo de contribuir al esfuerzo que hacen los organismos reguladores, las instituciones gremiales y los organismos financiadores en la modernización de los sistemas de información financiera del sector público, ha desarrollado el presente documento que es una síntesis de diversos estudios e investigaciones relacionados con el tema de la información financiera y no financiera, cuyos resultados sintetizados y armonizados desea compartir, debido a que la toma de decisiones de las autoridades municipales, se basa en información financiera muy limitada, inapropiadamente conceptualizada y clasificada con escaso uso de la información no financiera o socioeconómica, cuyas principales limitaciones provienen del actual marco jurídico municipal.

El presente documento, hace un marcado énfasis en las limitaciones de información del Presupuesto Municipal y el poco aprovechamiento por parte de las alcaldías de sus propias capacidades y recursos para la toma de decisiones, y este énfasis lo hacemos en base al mandato constitucional (4to. Párrafo del artículo 177), ratificado y ampliado por la Ley de Municipios (Artículos 2 y 3), el cual establece que las alcaldías o gobiernos locales, son **los principales protagonistas del desarrollo socioeconómico local** y los principales responsables en los procesos de **administrar el patrimonio municipal**, recaudar ingresos y dar bienes, servicios y obras a la población de su territorio.

Por lo tanto la razón de ser de las alcaldías es el mejoramiento continuo de la calidad de vida y la promoción del desarrollo socioeconómico de la población de su territorio, por lo que necesita manejar eficientemente la información vinculada con estos procesos y tomar decisiones apropiadas y oportunas, poniendo en práctica la democracia participativa mediante el involucramiento de la sociedad civil organizada en torno a dichos procesos, sin que esto signifique perder de vista **la autonomía y la suficiencia financiera y la rendición de cuentas transparente de los fondos públicos**.

La eficiencia en la gestión pública municipal, la democratización en la toma de decisiones y la descentralización de funciones y recursos del gobierno central, constituyen los pilares fundamentales para los procesos de reforma estructural que tarde o temprano, experimentarán los municipios en Nicaragua, aún cuando el proceso de descentralización se encuentra inactivo. El municipio no debería continuar siendo visto por la opinión pública como una fábrica de generación de empleo en pago de favores políticos, sino más bien como una institución generadora de obras, bienes y servicios públicos con una calidad y cobertura razonables bajo una moderna visión gerencial.

Esto significa que en el proceso de la toma de decisiones, se debería adoptar como criterio el enfoque social y combinarlo con el uso competitivo y/o alternativo de los escasos recursos. En este proceso se debería seleccionar la alternativa que produzca el mayor beneficio social, por ejemplo, incrementar



# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



salario de un nuevo empleado administrativo versus incrementar salario personal existente de Catastro o de Servicios Municipales, el primero incrementa la carga fija administrativa y el segundo podría justificarse como un incentivo para mejorar la calidad y cobertura del servicio.

Se trata pues, de iniciar un proceso de gestión con un nuevo enfoque de visión gerencial y social de las finanzas, lo cual implica modificar y cambiar los actuales parámetros y procesos e iniciar un largo proceso de desarrollo del pensamiento gerencial y estratégico en las alcaldías, haciendo esfuerzos por ampliar, reclasificar y mejorar la calidad de la base de contribuyentes, generar mayores recaudaciones, reducir los gastos administrativos innecesarios, sin dejar de buscar como objetivo, la **autonomía y la suficiencia financiera**. La autonomía financiera significa no depender tanto de unos pocos tributos, ni depender demasiado de los donantes externos que gradualmente han retirado su contribución, tampoco depender tanto de las transferencias del gobierno central que a partir del 2010, será el 10% de las recaudaciones nacionales.

El CCPN se encuentra en la mejor disposición de colaborar, discutir y ampliar sobre el alcance de los hallazgos señalados en este análisis que ayude a la definición de un nuevo marco conceptual del sistema integrado de información financiera municipal y que además sirva en el futuro, como guía en el diseño y/o selección del software y hardware del SIAF Municipal, el cual necesariamente estaría integrado al SIGFA del sector público que será sometido por el MHCP a una exhaustiva revisión y modernización gracias a un financiamiento y esfuerzo conjunto del BM/BID y UE.



### I. RESUMEN EJECUTIVO

#### ANTECEDENTES

A mediados del 2001 con financiamiento del Banco Mundial, INIFOM contrató los servicios de un consultor internacional, para el diseño y desarrollo de un sistema contable computarizado para 43 alcaldías beneficiarias del Segundo Proyecto de Desarrollo de Municipios Rurales (SPDMR). Los productos de esta consultoría fueron: Software en Uso en 32 Alcaldías, Marco General de las Mejoras a los Sistemas Contables de Inifom y el Manual del Sistema Contable de Recursos Externos para INIFOM y 43 Alcaldías beneficiarias.

A finales del año 2002, con recursos del Fondo de Capitalización de las Naciones Unidas, INIFOM contrató los servicios de una firma consultora para la realización de una Evaluación de los Sistemas Administrativos Financieros en 10 alcaldías y uno de los productos fue el diseño del marco conceptual del Sistema Integrado de Información Administrativa Financiera (SIAF) Municipal.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los años comprendidos del 2002– 2008, financió la ejecución de un Programa de Fortalecimiento Municipal, a través INIFOM, dirigido a 16 municipios cabeceras departamentales y ciudades secundarias con más de 35,000 habitantes.

En el presupuesto de dicho préstamo con el BID, había un Componente de Fortalecimiento Institucional de las Alcaldías con una asignación de 1 millón de dólares, el propósito era, diseñar el marco conceptual del Sistema Integrado de Información Financiera municipal y seleccionar el software apropiado. También en dicho presupuesto se contempló otro subcomponente para el desarrollo de un subsistema de contabilidad de costos a ser operado en hojas excel para su aplicación a los diferentes servicios municipales por el cual se capacitó al personal financiero de 16 alcaldías beneficiarias de dicho préstamo.

Sin embargo por diferentes razones, la asignación original de este millón de dólares para el Componente de Fortalecimiento Institucional, no se utilizó, sólo se logró esbozar el primer marco conceptual de SIAF municipal e iniciar el proceso de adquisición del software.

En 2008 y 2009, con el financiamiento de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) en coordinación con la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC), se dieron al proceso de revisar y ajustar el diseño del Sistema Integral de Administración Financiera- SIAF Municipal.

En 2009 y 2010, solamente INIFOM y AMUNIC con el apoyo del Consejo Nacional de Hermanamientos de Holanda y Nicaragua (CNHHN) y la participación de personal financiero de algunas alcaldías, continuaron dirigiendo y coordinando, sin los recursos y atención adecuada, el proceso de implantación, supervisión, asesoramiento y capacitación del SIAF municipal.



A inicios de Febrero del 2011, la Asamblea Nacional aprobó un financiamiento del BM/BID, el cual incluye una donación de la Unión Europea (UE) por un total de 25 millones de dólares que será coordinado por el MHCP como principal unidad ejecutora, para implementar en los próximos 5 años, un Proyecto de Modernización de las Finanzas Públicas a nivel Nacional que incluye el SIGFA del sector público y que sin duda alguna proveerá elementos de juicio para definir un marco conceptual en la Modernización las Finanzas Publicas a nivel Municipal y Regional.

## **CAUSAS Y EFECTOS DE LA INSUFICIENCIA DE INFORMACION**

- a) Insuficiente conocimiento de la situación física y jurídica de las propiedades inmuebles de su territorio, por parte de las alcaldías, lo cual dificulta incrementar la recaudación tributaria y mejorar el registro y control del inventario de bienes del patrimonio municipal.

En el capítulo II del presente documento, se ofrece un análisis de las limitaciones del presupuesto municipal, la necesidad de registrar y controlar el Patrimonio Municipal, las áreas que ameritan prestar atención especial 0con recomendaciones concretas para utilizar información financiera más desagregada e información no financiera (socio económica) que contribuyan a facilitar la toma de decisiones y eliminar las causas y reducir los efectos negativos de la insuficiencia de información.

- b) Inadecuada conceptualización que dificulta una apropiada clasificación de los ingresos y gastos (corrientes y de capital), cuyas causas se encuentran en el actual Marco Jurídico Municipal, Ley de Régimen Presupuestario Municipal (LRPM) y en la terminología financiera de otras leyes conexas como la Ley de Municipios, Plan de Arbitrios, Proyecto de Ley del Código Tributario Municipal y Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario a nivel nacional (LRPN).

En el capítulo III de este documento se ofrece un breve análisis de los conceptos financieros y de los estados financieros, incluyendo algunas condiciones contenidas en las principales leyes que conforman el Marco Jurídico Municipal.

Sin embargo, estas causas se agravan más por cuanto las alcaldías aún no han aprendido a identificar problemas ni utilizar su propia capacidad y recursos para establecer metas y resolver situaciones, según se detalla a continuación.

- a) Insuficiente conocimiento del universo de los agentes socioeconómicos que operan en el territorio que es la base del verdadero potencial de recaudación de los tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales), lo cual no permite delinear estrategias para ampliar la actual base de contribuyentes y/o reclasificar la misma, con el propósito de incrementar las recaudaciones de los tributos.





- b) Inequidad del actual sistema tributario municipal que tiene su origen en una equivocada política tributaria nacional que permite a un grupo de contribuyentes (cuota fija), organizarse como negocio familiar, declarar y pagar el IMA y el IMI sobre ventas estimadas sin respaldo contable y a otro grupo de contribuyentes sobre ventas reales (cuota variable).

En el documento **Posición del CCPN ante la Reforma Tributaria del Gobierno Central**, remitido en septiembre 2009 al MHCP y al COSEP, advierte sobre los efectos nocivos de esta política tributaria nacional facilitadora de la evasión fiscal, su efecto negativo en el desarrollo de la contabilidad y en el ejercicio de la profesión contable; así como en el crecimiento y desarrollo de Mipymes como empresas con acceso al crédito bancario, impactando en bajos niveles de Recaudación Nacional y Municipal, bajos niveles de afiliación y aportes al INSS e INATEC, y debilitando el sistema de financiamiento del Gasto Público y de Seguridad Social.

- c) La no exigencia de la contabilidad y la no obligatoriedad de constituirse como empresa y asegurar a los empleados en el INSS e INATEC, ha inducido a que la gran mayoría de los contribuyentes municipales, aproximadamente el 90% del universo de contribuyentes, busque refugio en el régimen de cuota fija para no tener que emitir facturas por ventas diarias, llevar contabilidad para respaldar las declaraciones mensuales de ingresos del IMI, deducir la cuota laboral y financiar el pago de la cuota patronal de sus empleados, esto a su vez repercute en bajos niveles de recaudación tanto para las alcaldías como para el INSS e INATEC. Por otra parte la capacidad de fiscalización, es muy reducida y propicia renovar la matrícula anual (IMA) en la misma categoría durante numerosos años.

Eduardo Lora, Gerente General del Departamento de Investigaciones del BID en la presentación del estudio **La Era de la Productividad**, a finales de Enero 2011, entre otras cosas, afirmó que los regímenes tributarios en América Latina son tan complicados que han creado regímenes simplificados con una tasa fija que dificultan a las Mipymes ajustarse e impiden su crecimiento y productividad por gozar de incentivos tributarios y sociales.

- d) Insuficiente conocimiento del territorio del municipio y poca utilización de la capacidad de Catastro Físico y Catastro Fiscal para delimitar, y demarcar los bienes inmuebles y muebles del **sector privado** ubicados tanto en el sector urbano como en el sector rural; así como desactualización de las tablas de valores para realizar los avalúos catastrales de las propiedades urbanas y rurales.
- e) Insuficiente visión estratégica al no utilizar la capacidad de Catastro Físico y Catastro Fiscal para delimitar y demarcar los límites del territorio, en la Prensa del 3 de febrero, la Comisión de Población y Territorio de la Asamblea Nacional admitió que 150 comunidades de 70



municipios, tienen disputas internas por demarcaciones territoriales ambiguas. Tampoco los bienes inmuebles y muebles que pertenecen al **Gobierno Municipal, Regional y Nacional**, ubicados en el sector urbano y sector rural, están valorizados y los que están, sus valores no están actualizados, lo cual sería un impedimento al momento de iniciar el proceso de constitución, registro y control del Patrimonio Municipal, incluyendo su incorporación en Registro de la Propiedad Inmueble.

- f) Falta de un subsistema de costos para determinar costos reales (directos e indirectos) en la prestación de dichos servicios y proponer ajustes tarifarios periódicos. La falta del subsistema de costo no permite medir los subsidios reales de los servicios suministrados a la población.
- g) La falta de un subsistema de costos se aplica también para los proyectos de inversión pues no se pueden acumular y medir los costos reales (directos e indirectos), ya sea para los proyectos de inversión ejecutados bajo la modalidad de administración directa o por contratación de terceros, estos últimos regulados por la Ley de Contrataciones Municipales, lo cual repercute en una inadecuada valorización de los bienes que conforman el Patrimonio Municipal.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Presupuesto Municipal, no es suficiente y seguro para ser utilizado para la toma de decisiones y en la rendición de cuentas porque no brinda un panorama financiero completo de la Gestión Financiera Municipal y que además sirva también, para transparentar la totalidad de los fondos y activos que constituyen el patrimonio municipal administrado por las alcaldías provenientes, en una buena parte, del gobierno central, ministerios e instituciones descentralizadas, agencias de cooperación internacional, sociedad civil organizada, empresa privada y ONGs, entes reguladores y entes financiadores.

Este panorama financiero se conseguiría redefiniendo y convirtiendo el Presupuesto Municipal en el Estado de Flujo de Efectivo y **adoptando la base de devengado** para poder generar estados financieros descritos en la sección anterior, y contribuir a una mejor toma de decisiones de los alcaldes, logrando una mayor transparencia y una mayor capacidad de rendir cuentas, suministrando información segura, suficiente, y oportuna a la ciudadanía, proveedores de bienes y servicios, entes reguladores y entes financiadores.

Los estados financieros y la adopción formal del principio de registro a base del criterio del devengado, posibilitaría la contabilidad patrimonial por fondos, por tipo de moneda y fuentes de financiamiento; así como la técnica de presupuesto por programas o administración por objetivos; incluyendo la definición de los nuevos indicadores de resultados y de gestión con variables derivadas no solo del Presupuesto Municipal sino considerando todos los Estados Financieros y anexos que requiere un moderno sistema de información para facilitar el análisis y la toma de decisiones de las autoridades municipales bajo un enfoque gerencial.



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



Luego de más de diez años de operar el SIGFA Nacional, se tiene la oportunidad de revisar y ajustar su diseño y con ello sentar las bases para orientar el diseño del SIAF Municipal, sin necesidad de partir de cero, por lo que sería conveniente revisar y capitalizar las experiencias de INIFOM, BM, BID, GTZ y AMUNIC.

Sin embargo es recomendable que el SIAF municipal se acompañe con un Proyecto de Ley que establezca y regule el nuevo sistema integrado de información financiera municipal similar a la actual ley 550, Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario que rige a nivel nacional, o bien se podría modificar esta ley para dar cabida a las particularidades de los gobiernos locales.

Ante la hipotética situación de reformar la Ley 550 o aprobar una nueva Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario Municipal, se aprovecharía en introducir aquellas definiciones y conceptos que reemplazarán toda aquella conceptualización defectuosa que se le oponga, contenida en el actual marco jurídico municipal (véase capítulo III), y se introducirán los Estados Financieros complementarios con una clara definición de sus objetivos y alcance, principios, conceptos, criterios, que facilitarán y permitirán una gestión financiera integral y transparente.

En el futuro, la conceptualización financiera de los proyectos de Ley que se formulen como el Código Tributario Municipal que se encuentra en la Asamblea Nacional desde Mayo del 2007, necesariamente deberá revisarse y ajustarse para utilizar la misma conceptualización de la Ley 550 de Administración Financiera y Régimen Presupuestario que rige a nivel nacional y sus reformas, o bien, crear una nueva Ley de Administración Financiera Municipal.

Se recomienda además, que este proyecto de ley contemple artículos que establezcan su cumplimiento obligatorio por todas las alcaldías y no limitar su uso únicamente en las alcaldías de las categorías A y B, según establece la actual ley de Régimen Presupuestario, de tal manera que las 153 alcaldías, estarían obligadas a su estricto cumplimiento para ser más coherentes con la Ley 550, Ley de Administración Financiera que rige a nivel nacional.

El espíritu de ampliar el alcance por medio de una reforma o una nueva ley financiera a las 153 alcaldías, es porque no se considera suficiente justificación, excluir alcaldías por su pequeño tamaño o por, su bajo grado de desarrollo, pues no hay excusa para atrasar más el inicio del proceso de conocer la totalidad de los activos bajo la administración y gestión de las alcaldías y de los pasivos interrelacionados con dichos activos para conformar el Patrimonio Municipal que es un tema de vital importancia y de poca atención desde la publicación de la Ley de Municipios en 1988 y su Reglamento .

Las alcaldías de menor tamaño territorial, población e ingreso y no tan separadas en términos de distancia, podrán asociarse o mancomunarse y recibir apoyo técnico de parte de las alcaldías más grandes y más fuertes como las alcaldías cabeceras departamentales, o bien, unir esfuerzos y recursos en



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



la contratación de servicios de profesionales especialistas en planificación financiera, presupuesto, contabilidad financiera, contabilidad de costos, control, fiscalización y auditoría para que los asistan, a un costo razonable, en las fases de implantación y operación del nuevo sistema integrado de información financiera.

Se supone que el diseño del SIAF municipal, será operado por medios informatizados, por lo que habría que considerar el diseño de un único código integrado al SIGFA para introducir los datos de entrada al sistema de información financiera, similar al planteado por el consultor internacional para el sistema contable de 43 alcaldías financiadas por el BM, de tal manera que se contemplen las necesidades básicas de información que requieren los cuadros de salida de los subsistemas (contabilidad, presupuesto y tesorería), especialmente aquellos datos de entrada que son comunes, voluminosos y más frecuentes como son las operaciones en efectivo para no tener que duplicar la digitación por separado de los documentos fuentes de ingresos (recibos de caja) y documentos fuentes de egresos (comprobantes de pago).

Si se logra el rediseño de este único código de entrada acompañada de una supervisión adecuada, se reducirían significativamente, los errores de interpretación y clasificación de los eventos económicos, incluyendo los errores rutinarios de procesamiento a un mínimo tolerable. Uno de los subproductos de operar un diseño integrado de información financiera, es la posibilidad de fusionar e integrar las funciones del personal de contabilidad y presupuesto.

Bajo este último supuesto, no sería necesario mantener más personal que el mínimo necesario, tanto en la unidad de presupuesto y contabilidad, hasta se podría trasladar una parte del actual personal de contabilidad y presupuesto a reforzar otras unidades y áreas que ameriten ser fortalecidas en actividades como la simplificación y reclasificación de las bases de contribuyentes y la adecuada fiscalización en la generación y recaudación de los tributos.

Se recomienda formular un Proyecto a nivel nacional que contemple introducir los cambios necesarios al actual marco jurídico municipal y traducirlas como actividades de dicho Proyecto con la meta de desarrollar un sólido, amplio y versátil nuevo marco conceptual del sistema de información financiera y no financiera, con el firme propósito que las estadísticas financieras se reestructuren para generar información útil, suficiente y transparente, clasificando con una mayor precisión, los elementos de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio municipal, de acuerdo a normas internacionales de información financiera para el sector público.

En otras palabras estamos hablando que el alcance de este Proyecto, debería contemplar una clara definición de las cuentas que formaran parte del Plan de Cuentas, clara definición de la estructura y contenido de los estados financieros complementarios al Presupuesto Municipal, incluyendo una revisión exhaustiva al mismo, y proyectar anualmente el Balance General, Estado de Resultados, Flujo de Caja y Estado de Fuentes y Usos, contemplar el diseño de una contabilidad de fondos, fuentes y tipo de moneda y la adopción de normas,



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



políticas, principios, criterios, y en paralelo, construir la definición y el uso de indicadores financieros y de gestión que facilitarán la toma de decisiones.

Sin embargo se reconoce y se advierte que para que este Proyecto, tenga éxito, debería estructurarse y formularse dentro de un Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Municipales, soportado por un Plan de Trabajo multianual con metas en el mediano y largo plazo, con actividades, responsables y costos a nivel de cada actividad para poder acceder a los recursos del préstamo con el BM/BID/UE y cumplir con los otros requisitos de acceso establecidos en el contrato de préstamo, incluyendo aportes locales.

Este plan y estrategia requerirá de personal altamente calificado, con experiencia en presupuesto por programas (formulación, ejecución, control y liquidación), contabilidad patrimonial por fondos, fuentes, tipos de moneda, contabilidad de costos, administración tributaria, fiscalización, auditoría y finanzas para ubicarlo en los procesos claves que ameritan ser cambiados. Si las alcaldías no cuentan con este personal profesional, tendrán que reclutar y seleccionar personal permanente (empleados), o bien, contratar temporalmente el servicio profesional pertinente, para acompañar y desarrollar las habilidades mínimas necesarias del personal de las alcaldías.

Este proyecto, estrategia y plan debería contemplar como actividad complementaria e importante, un componente de capacitación y asesoría técnica durante el proceso de construir en forma conjunta, este nuevo sistema integrado de información financiera complementado con información no financiera (socioeconómica), con todos los instrumentos e indicadores financieros y de gestión, que permitirán conocer el nuevo panorama financiero sobre el cual se harán los análisis y la toma de decisiones pertinentes.

Se insiste en no desaprovechar el esfuerzo realizado por Inifom y Amunic, por lo que se sugiere que con recursos del préstamo del BM/BID/UE, se sistematicen las experiencias del diseño y del proceso de implantación del SIAF Municipal, y paralelamente contratar especialistas internacionales y especialistas nacionales, con vasta experiencia en definir marcos conceptuales y planes de cuentas que sirvan de base para el desarrollo y/o adquisición de un software automatizado de sistemas de información financiera al nuevo SIGFA

El propósito no es borrar el esfuerzo anterior y comenzar partiendo de cero, sino todo lo contrario, aprovechar aquella experiencia y conocimientos útiles, extraída de la sistematización en el diseño, implantación y operación del SIGFA en ministerios e instituciones públicas, con especial énfasis en el Marco Conceptual y Plan de Cuentas, los cuales deben ser revisados y ajustados para que sea coherente con el conjunto de políticas, normas internacionales que regulan la información financiera del sector público y su armonización con las normas nacionales de contabilidad y auditoría emitidas por la CGR; así como los pronunciamientos y opiniones profesionales que pudieran eventualmente emitir, el Instituto Auditores de Internos de Nicaragua (IAIN) y el Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua (CCPN).



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



Finalmente el CCPN está consciente que el Gobierno Central, con la reciente aprobación en la Asamblea Nacional de un préstamo conjunto del BID y BM, iniciará un proceso de reforma y modernización del sistema de información financiera que involucrará a todas las instituciones que conforman el sector público (gobierno central, ministerios, entes y empresas estatales de los cuatro poderes del estado), y ante esta perspectiva, es de la opinión que el diseño del nuevo SIGFA del sector público y el SIAF del sector Municipal, podrían alimentar a los siguientes tres sistemas nacionales de información y cuentas:

**Las Cuentas del Gobierno**, donde se basan los sistemas presupuestarios y contables del sector público, organizados con fines de control y rendición de cuentas de la gestión pública.

**Las Estadísticas de las Finanzas Públicas**, basadas fundamentalmente en las transacciones financieras, destinadas a apoyar las definiciones de política monetaria, política fiscal (ingresos y gastos), y la política de balanza de pagos.

**Las Cuentas Nacionales**, destinadas a medir la producción, el ingreso, el consumo, la acumulación de capital, reservas internacionales y financiamiento externo, y definir las transacciones intersectoriales.

Cada uno de estos sistemas enfoca aspectos diversos de la realidad del Sector Público y de la Economía, y el Sistema de las Cuentas Nacionales, en especial, permite insertar al país en las Estadísticas Uniformes a Nivel Mundial, facilitando la interpretación de la realidad nacional en el concierto de la comunidad internacional, así como las negociaciones del gobierno con las instituciones financieras internacionales.



## II. CAUSAS Y EFECTOS DE LA INSUFICIENCIA DE INFORMACION

En este capítulo se analizan las causas y efectos de las limitaciones encontradas en el Presupuesto Municipal (A.1/A.8), proporcionando elementos de juicio para orientar su rediseño dentro de un sistema integrado de administración financiera (SIAF Municipal), también se analizan la base y la estructura de contribuyentes de los principales impuestos y fuentes de información no financiera (B.1/B.6) y se proponen medidas para incrementar las recaudaciones, adicionalmente se analizan las áreas que ameritan atención especial (C.1/C.7), destacándose la necesidad de inventariar, registrar y controlar el Patrimonio Municipal y las Micro Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) por su importancia en el desarrollo local y en las recaudaciones.

### A. LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

#### A.1 CAUSAS Y EFECTOS

La comprensión y entendimiento de las finanzas municipales y su administración bajo un enfoque gerencial y estratégico, no es posible si no se cuenta con un sistema integrado de información financiera complementado con un sistema de información no financiera de naturaleza socioeconómica, alimentado por datos primarios consistentes, confiables y seguros, clasificados, organizados y conceptualizados bajo criterios técnicos uniformes y regidos por las normas internacionales de la información financiera (NIIF) y de auditoría (NIA) del sector público gubernamental (INTOSAI) que sean adaptables y aplicables al sector municipal.

El no contar con un sistema integrado de información financiera, cuyo input de los datos de entrada sea realizado por personal entrenado con ayuda de un buen plan e instructivo de cuentas, no garantiza un mínimo de control de calidad en su procesamiento interno ni tampoco permite generar un output de salida, seguro y confiable, además podría neutralizar la utilidad de los indicadores financieros y de gestión, aunque hayan sido apropiadamente diseñados, pues los análisis e interpretaciones para la toma de decisiones, se harían sobre información no confiable e incompleta, que no permitiría ver el panorama global de la situación financiera y económica de la municipalidad.

Diversos estudios han señalado que los gobiernos municipales utilizan el **presupuesto municipal** como principal instrumento para informar, tomar decisiones, rendir cuentas sobre la gestión financiera y solicitar crédito bancario, pero el presupuesto municipal, sólo recoge información financiera **a base de efectivo y las operaciones se registran por partida simple y no por partida doble**, lo cual significa insuficiencia y falta de seguridad de la información financiera disponible.

Entre los diversos estudios de consultoría y auditorías realizadas por firmas privadas y CPA contratados individualmente por los gobiernos locales que están colegiados en el CCPN, existe coincidencia en afirmar que el Presupuesto Municipal, aunque forma parte de un proceso aparentemente



coherente, la planificación estratégica (PDM), la programación de inversiones multianuales (PIMM) y Programa de Inversión Anual (PIA), en la práctica, no está organizado por programas, fondos, fuentes de financiamiento por moneda de origen, ni está articulado horizontalmente con los planes operativos anuales (POA), y además, no se articula verticalmente a un Sistema de Información Financiera que lo integre con el Subsistema de Contabilidad y con el Subsistema de Tesorería.

Algunas evidencias de las afirmaciones anteriores nos la proporciona la actual estructura y conceptualización del Presupuesto Municipal.

Al analizar su estructura y conceptualización se concluye que el Presupuesto Municipal es un híbrido de Estado Financiero que funciona por partida simple y no por partida doble como la contabilidad, mezcla elementos propios de otros estados financieros tales como el Flujo de Efectivo, Balance General y Estado de Resultados, por ejemplo, los saldos iniciales y finales de caja, cuentas por cobrar y cuentas por pagar, ha sido objeto, a través de los años, de la incorporación de indicadores o cuentas que responden a operaciones no contempladas en su diseño original.

El presupuesto municipal **es confuso, conceptual y estructuralmente**, porque muestra los diferentes elementos de ingresos corrientes y de capital y no muestra con claridad los denominados impuestos compartidos, los gastos corrientes y gastos de capital, los presenta en una forma desordenada sin agruparlos por programas, fondos y fuentes de financiamiento condicionados y no condicionados, apreciándose diferentes criterios y niveles de desagregación (individual, grupo y categorías), sin mantener una consistencia uniforme.

La principal causa de esta confusión conceptual está en la Ley de Régimen Presupuestario Municipal (LRPM), cuyo artículo 50 establece que cuando se prepara anualmente la liquidación del presupuesto municipal, se le deben incorporar los saldos de las cuentas bancarias, los saldos de las cuentas pendientes de cobro y las recuperaciones correspondientes, los saldos de las obligaciones pendientes de pago, los pagos derivados de estas obligaciones, los préstamos y los pagos de intereses y amortizaciones al principal de dichos préstamos, sin embargo todas estas transacciones y cuentas, son propias del Flujo de Efectivo y del Balance General que genera el sistema de contabilidad.

Algunas limitaciones del Presupuesto, se indican a continuación:

- a) El presupuesto y las estadísticas de ingresos reales del Impuesto de Matrícula Anual (IMA) y del Impuesto Mensual de Ingresos (IMI) no desagregan cuántos ingresos son por cuota fija y cuántos son ingresos por cuota variable. Tampoco existe suficiente conocimiento de cuántos contribuyentes son de cuota fija y cuántos contribuyentes son de cuota variable que generan estos ingresos (IMA/IMI).





Esta falta de información no facilita formular estrategias y tomar decisiones para incrementar las recaudaciones por la vía de reclasificación y/o ampliación de la base de contribuyentes o por ambos.

- b) La existencia de una tabla tarifaria para los contribuyentes de cuota fija, posee una amplia y compleja estructura con rangos máximos y mínimos de ingresos, sin duda alguna, facilita el cálculo y el pago de las matriculas anuales (IMA) y las cuotas fijas mensuales de ingresos (IMI) porque se basa en información suministrada por el contribuyente.

Sin embargo estas tablas tarifarias contienen demasiadas categorías de ingresos y cuotas, dificultando en la práctica su administración y más aún la fiscalización y verificación de los ingresos reales de los contribuyentes *in situ*.

- c) El Presupuesto y las Estadísticas de las recaudaciones del IBI incluyendo las recuperaciones IBI de años anteriores, no se desagregan por sector urbano o por sector rural, esto es válido tanto en el caso de los contribuyentes como en el caso de las propiedades inmuebles.

Las alcaldías al clasificar las recuperaciones del IBI de años anteriores como ingresos de capital en el Presupuesto y en el Cierre o Liquidación anual, no están informando al MHCP su verdadera capacidad o eficiencia en el cobro del IBI que es uno de los 4 criterios de asignación de las transferencias presupuestarias y por esta omisión, podrían estar recibiendo menos recursos de transferencias anualmente bajo este criterio.

- d) En el Presupuesto y en las Estadísticas se incorporan como **ingresos de capital**, las transferencias, donaciones, préstamos e ingresos financieros, **recuperaciones de tributos de años anteriores**, las multas y recargos por mora, venta y alquiler de activos y otros ingresos.

Este es un ejemplo claro de una inadecuada definición y clasificación de los ingresos de capital, el cual se comenta con cierta amplitud en el capítulo III Análisis de la terminología financiera del marco jurídico municipal.

- e) En el Presupuesto y en las Estadísticas, no se muestran por separado los denominados **impuestos compartidos** a como son los impuestos recaudados a nivel nacional y luego redistribuidos a las alcaldías (gasolina y derivados, azúcar, energía eléctrica, etc, etc).

La omisión de esta información relevante, es falta de transparencia a pesar de la significancia e importancia de algunos impuestos como es el caso de la energía eléctrica, y el impuesto de combustibles administrados por Fomav y porque la ciudadanía necesita estar informada de su administración y uso.



- f) En el Presupuesto y en las Estadísticas no se clasifica y se informan apropiadamente, de acuerdo a las cláusulas de los convenios y leyes vigentes, las transferencias y donaciones (condicionadas o no condicionadas) de los ministerios e instituciones del sector público y las transferencias y las donaciones (condicionadas o no condicionadas) de la cooperación externa, organismos bilaterales y multilaterales, empresas del sector privado y ONGs por su moneda de origen.

Esta falta de información parcialmente se explica porque los documentos de los diferentes convenios frecuentemente no están disponibles, o si lo están, no se consultan para conocer estas condiciones y requisitos y poder hacer una apropiada clasificación y presentación de los eventos económicos financieros derivados de ellos.

- g) A pesar que la Ley Régimen Presupuestario Municipal establece que el Presupuesto se debe manejar bajo una estructura de presupuesto por programa, en la práctica, cuando se elabora anualmente el Presupuesto Municipal y especialmente durante la ejecución, se observa un marcado énfasis en clasificar los gastos corrientes por objeto del gasto y no por programas, actividades o productos, lo cual dificulta conocer el costo de dichos programas, actividades y productos.
- h) En la Ejecución del Presupuesto y en las Estadísticas de Egresos no se registran los tres momentos claves de una compra, el momento de afectación del compromiso, el momento de aprobación y reconocimiento del gasto y el momento del pago del mismo.

Esta falta de información no permite conocer la situación real de las disponibilidades presupuestarias y planificar traslados oportunos de dichas disponibilidades a las partidas deficitarias o insuficientes.

- i) La ausencia de un sistema integrado de contabilidad, presupuesto y tesorería y la existencia de un Presupuesto Municipal con errores conceptuales y mal estructurado, no contribuyen a la transparencia, a la rendición de cuentas ni a la implantación y operación de las Normas Técnicas de Control Interno (NTCI) para el Sector Público adaptadas por la gran mayoría de las alcaldías desde el 2008, por lo que, bajo estas circunstancias, los financiadores externos, no pueden obtener información financiera satisfactoria para monitorear los fondos donados y desde algún tiempo, han establecido como política **establecer fondos y cuentas por separado para facilitar la preparación de informes financieros y de rendición de cuentas**, produciendo varios efectos no deseados como los que se detallan a continuación:

1.- Dificultad en la elaboración por separado de los informes de rendición de cuentas por tipo de fondo, tipo de fuente, tipo de moneda (local y extranjera) para uso de las agencias multilaterales de financiamiento (BM, BID, UE) agencias de cooperación internacional, provocando marcadas demoras en la gestión de las donaciones



subsecuentes y ha incidido en el retiro de la cooperación por falta de una rendición de cuentas satisfactoria a los donantes.

2.- Se han desarrollado e implementado sistemas de contabilidad especiales por tipo de fondo, fuente de financiamiento y por moneda de origen (Sistema de Contabilidad Recursos Externos (BM en 43 Alcaldías del SPDMR, SAFO BID en 17 Alcaldías del PMF 1056-SF/NI) para registrar, controlar e informar los fondos de los donantes, lo cual genera numerosas cuentas bancarias y un considerable volumen extra de trabajo con la consecuente contratación de personal adicional para las oficinas de contabilidad y presupuesto.

3. Dificultad en la implantación y operación de las NTCI por parte de las alcaldías, especialmente en los siguientes Sistemas Administrativos definidos en el Apéndice I del Capítulo III: Planeación y Programación, Presupuesto y Administración Financiera, Contabilidad Integrada, Contratación y Administración de Bienes y Servicios, Inversiones en Programas y Proyectos.

4.- Dificultad de los auditores internos de las alcaldías y auditores externos de la CGR, y firmas contratadas para realizar auditorías administrativas o de gestión para evaluar el sistema de control interno (NTCI); así como realizar auditorías financieras y consultorías sobre el uso de recursos externos tomando como marco de referencia el Presupuesto Municipal, por lo que se basan en los informes financieros complementarios de las cuentas y fondos especiales, con los consecuentes y marcados atrasos en la realización de sus intervenciones que generalmente se traducen en mayores costos.

5.- Dificultad de los analistas de crédito de los bancos para entender el Presupuesto Municipal, especialmente cuando éstos soportan solicitudes de crédito, dando origen a frecuentes solicitudes de información financiera complementaria para poder estimar la capacidad de pago del crédito solicitado y las garantías apropiadas a dicho crédito.

Las actuales limitaciones del Presupuesto Municipal, se podrían superar si se diseñara un Sistema Integrado de Contabilidad, Presupuesto y Tesorería basado en **el criterio del devengado** con la flexibilidad para suministrar información a las alcaldías y a todos los usuarios, lo cual permitiría generar estados financieros complementarios al Presupuesto y conformar un panorama financiero más completo para la toma de decisiones.

En este escenario, el Presupuesto Municipal pasaría a convertirse en un Estado Projectado de Flujo de Efectivo.

A continuación una breve descripción de los estados financieros que se generarían de un sistema contable basado en el criterio del devengado.



## A.2 ESTADOS FINANCIEROS COMPLEMENTARIOS AL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

El **Balance General** es una síntesis de todos los eventos económicos traducidos a transacciones financieras que son originalmente registrados bajo **el principio de la partida doble** para conseguir una mayor seguridad y bajo el criterio de devengado la incorporación de todos los eventos económicos que no son a base de efectivo como las cuentas e impuestos por cobrar y por pagar, depreciaciones y amortizaciones de activos diferidos, características que no cuenta el Presupuesto Municipal porque no ha sido diseñado con este propósito.

Además el diseño del Balance General obedece y está estructurado para mostrar los saldos de la situación financiera de los Activos y Pasivos totales de la municipalidad y de los Fondos de Capital de los diferentes financiadores y donantes a una determinada fecha de corte, que permitirá establecer la situación del **Patrimonio Municipal**, la cual que ha sido establecida para todos los municipios, como 31 de diciembre de cada año.

El **Estado de Resultados** es otro de los instrumentos financieros que suministra un buen Sistema Integrado de Información Financiera, a través del subsistema de contabilidad, el cual mide y muestra el resultado neto de la totalidad de los eventos económicos de un determinado periodo contable, háyanse o no pagado en efectivo, y su incorporación anual al patrimonio municipal, es decir mide el excedente o déficit económico, o sea, la totalidad de los ingresos menos la totalidad de los costos y gastos.

A través del Estado de Resultados, se podría establecer la contribución neta por grupo de fuentes de financiamiento y/o a nivel de cada fuente de financiamiento en particular, incluso con un diseño apropiado de un subsistema de costos, se podría medir, la contribución o aporte neto de cada impuesto, servicio municipal, o simplemente conocer el costo total de cada proyecto de inversión, registrando en un primer momento los costos directos de un determinado contrato de construcción (obra, bien o servicio público) y acumulando el registro de los gastos por cada centro de responsabilidad o unidad organizativa y facilitar su distribución posterior como costos indirectos para determinar el costo total.

La distribución de los costos indirectos bajo criterios técnicos permitirá conocer el costo real de los servicios y proyectos de inversión, tomar decisiones sobre la cobertura y calidad en la prestación de cada servicio, mejorar los esfuerzos recaudatorios de determinados impuestos como el IBI, IMI, IMA y reducir gastos en cada centro de responsabilidad no productivos como administración y aumentar gastos en centros de responsabilidad productivos como catastro y servicios municipales.

El **Estado de Fuentes y Usos**, finalmente el otro instrumento financiero que suministra el sistema de información financiera, siempre a través del subsistema de contabilidad, es un estado financiero complementario de los



anteriores, donde se visualizan los resultados de la gestión financiera, a través de los cambios experimentados en los activos, pasivos y patrimonio municipal de un determinado periodo contable tanto de los recursos propios como de las transferencias y donaciones condicionadas o no condicionadas.

### **A.3 SALDOS INICIALES Y FINALES DE CAJA Y BANCOS**

Los saldos de caja y bancos son recursos líquidos que se encuentran en caja general de la alcaldía y/o depositados en los bancos del sistema financiero nacional que están pendientes de ser usados para solventar los compromisos con los empleados, agencias del estado, proveedores de bienes y servicios y contratistas de obras públicas que hacen posible el funcionamiento de las alcaldías.

La función de tesorería es bien técnica y requiere de mucho cuidado, pues hay que vigilar diariamente el nivel de las disponibilidades de efectivo en caja general de la alcaldía y en los bancos del sistema financiero nacional, pues en base a estas disponibilidades, debe programar el pago oportuno de los compromisos y estimar los ingresos necesarios para cubrir estos pagos.

Los compromisos derivados de los proyectos de inversión generalmente tienen su fuente de financiamiento externa asegurada y los recursos se encuentran depositados en cuentas bancarias de la Alcaldía, siendo su origen las transferencias de capital del gobierno central, transferencias de capital de los ministerios e instituciones centralizadas y descentralizadas, las donaciones de capital de las agencias de cooperación internacional, incluyendo redes de hermanamientos, ONGs y empresas u organismos privados.

Los compromisos derivados de las relaciones laborales, y aquellos compromisos derivados de las relaciones comerciales y civiles con los proveedores de bienes, servicios no tienen fuente de financiamiento asegurada y su pago depende de la recaudación diaria de los ingresos corrientes tributarios y no tributarios (exceptuando los compromisos de contrapartida local de los proyectos de inversión), impuestos compartidos (gasolina y derivados que tiene como fin específico el mantenimiento de calles y caminos), transferencias corrientes del gobierno (exceptuando los complementos salariales y dietas del personal electo) y algunos ingresos de capital como alquiler de maquinaria, arrendamiento de edificios públicos, venta de activos residuales, venta de servicios de avalúo con fines de mercado o fines catastrales.

Las cuentas corrientes que tiene la alcaldía para manejar sus recursos propios proviene principalmente de las recaudaciones de ingresos corrientes, sin embargo existen numerosas cuentas bancarias abiertas para atender las necesidades de información y control de las fuentes de financiamiento externas que exigen incluso, sistemas de contabilidad por separado como el BM y el BID, y en esta exigencia se incluye el gobierno nacional que establece como requisito un manejo de los fondos de transferencias en cuenta bancaria por separado.



Esta exigencia se explica porque los informes financieros de fuentes y usos o informes de rendición de cuentas, se preparan sobre la corriente de efectivo, esto implica desarrollar subsistemas dentro del sistema de contabilidad general para manejar por separado de los otros fondos de las alcaldías.

Lo anterior obliga a que la oficina de contabilidad tenga que conciliar mensualmente los movimientos y saldos que aparecen en sus registros auxiliares de bancos con los estados de cuenta bancarios y elaborar un informe de los resultados de la conciliación por cada cuenta bancaria, sea cuenta corriente o cuenta de ahorro, en córdobas o en dólares.

Existen alcaldías que tienen 60 y hasta 100 cuentas bancarias, pues además de tener las cuentas bancarias exigidas por los financiadores y las cuentas bancarias para su funcionamiento, han decidido abrir otras cuentas de ahorro en dólares y en córdobas, o bien, cuentas corrientes especiales para generar intereses y mantenimiento de valor. Al incrementar el volumen de operaciones, registros e informes, las alcaldías se han visto obligadas a contratar personal adicional en contabilidad y en presupuesto.

Sin embargo, consideramos que un diseño integrado del sistema de contabilidad, tesorería y presupuesto basado en el criterio del devengado, podría reducir el impacto de este gigantismo burocrático en términos de costo-beneficio, y respetando las necesidades de información de los financiadores externos para evitar mantener tantas cuentas bancarias y tanto personal, en vez de priorizar áreas vitales de las alcaldías como son la administración y control del patrimonio municipal, servicios municipales y catastro.

Un esfuerzo notable de diseño de un código de entrada único para satisfacer necesidades de información y control a multiusuarios, fue propuesto en el 2002 por el Consultor Internacional José Flórez en el Manual de Contabilidad de Recursos Externos para 43 alcaldías, donde logra integrar en el Plan de Cuentas Contables, las diferentes fuentes, monedas, componentes, subcomponentes y categorías del Presupuesto del convenio Banco Mundial y a través de los gastos establece un vínculo con el SIGFA del MHCP.

A continuación algunos comentarios al presupuesto municipal:

#### A.4 CUENTAS PENDIENTES DE COBRO

En el presupuesto municipal y en la liquidación del presupuesto municipal aparece un indicador de **Cuentas Pendiente de Cobro** que podría ser generado por el diseño de un buen Sistema de Contabilidad Financiera o Patrimonial, y se asume que contiene información de los diferentes tributos pendientes de pago por parte de los contribuyentes a la fecha de corte de la liquidación del Presupuesto Municipal.

En el caso del IBI el respaldo documentario de este cobro, serían las Notificaciones de los Avalúos Catastrales emitidos por Catastro que no hayan sido pagados por los contribuyentes al 31 de diciembre de cada año.



Aquellas alcaldías que cuenten con un sistema de contabilidad financiera establecido y funcionando, podrían tomar el saldo de este indicador directamente de los registros contables a la misma fecha de corte del Presupuesto que se liquida para asegurar confiabilidad e integridad del saldo.

### A.5 OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO

En el presupuesto municipal y en la liquidación del presupuesto municipal aparece otro indicador denominado **Obligaciones Pendientes de Pago** que podría ser generado por el diseño de un buen Sistema de Contabilidad Financiera o Patrimonial y se asume que este indicador contiene información de los diferentes adeudos de la alcaldía como el pasivo laboral y las obligaciones pendientes de pago a los proveedores de bienes y servicios a la fecha de corte de la liquidación del Presupuesto Municipal.

Aquellas alcaldías que cuenten con un sistema de contabilidad financiera establecido y funcionando, podrían tomar el saldo de este indicador directamente de los registros contables a la misma fecha de corte del Presupuesto que se liquida para asegurar confiabilidad e integridad del saldo.

### A.6 ARMONIZAR PLAN OPERATIVO ANUAL (POA) Y PRESUPUESTO ANUAL

La gran mayoría de las alcaldías no coordinan la elaboración del Plan de Operación Anual (POA) con el Presupuesto Anual Municipal. En el POA se establecen Metas, Actividades, Tareas, Responsables, Fechas de Inicio y Conclusión tanto de las actividades relacionadas con el buen funcionamiento de las alcaldías, como las actividades relacionadas con los Proyectos de Inversión por lo que el POA debería ser la base apropiada para estimar y programar los recursos financieros y medios físicos necesarios e incorporarlos en el Presupuesto Municipal que es la expresión numérica del POA como instrumento financiero en la asignación de recursos.

Lamentablemente no es así la descoordinación entre el POA y el Presupuesto se mantiene durante la fase de ejecución. El POA es poco utilizado como guía para ejecutar y dar seguimiento a las actividades, tareas y responsables y alcanzar las metas que a su vez tienen que ser congruentes con los proyectos de inversión del Plan de Inversión Anual (PIA), Programa de Inversiones Multianual (PIMM) y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Municipal.

Durante la fase de ejecución surgen situaciones no previstas que podrían significar el abandono de ciertas metas y actividades del POA, o incluso reforzamiento de las mismas que a su vez implique reasignar recursos humanos, financieros, materiales y equipos, pero generalmente no se hace, por lo que la Alcaldía no solo debería proceder a modificar y transferir los recursos financieros entre los rubros de gastos del Presupuesto Municipal sino actualizar y modificar el POA para que en ambos instrumentos, exista coherencia y no pierdan su validez como instrumento de dirección, seguimiento y evaluación.



### A.7 ARMONIZAR E INTEGRAR LAS OFICINAS Y SUBSISTEMAS DE PRESUPUESTO Y DE CONTABILIDAD.

En todas las alcaldías existe una oficina o departamento de Contabilidad y otra oficina o departamento de Presupuesto que generalmente dependen de una Dirección a cargo de las Finanzas Municipales. Ambas oficinas tienen un jefe y cuentan con una dotación de personal que es variable según el volumen de operaciones y el grado de desarrollo de la municipalidad quienes realizan funciones que son complementarias entre sí.

Los hechos o eventos económicos generan un flujo constante de información que necesita ser clasificado, registrado, procesado e interpretado para poder alimentar el subsistema de Presupuesto y el subsistema de Contabilidad.

Ambos subsistemas persiguen un mismo objetivo: Informar y rendir cuentas con transparencia de una manera segura, confiable y oportuna a los tomadores de decisión, entes reguladores, entes financiadores y al público en general.

El Presupuesto Municipal es básicamente una especie de Flujo de Efectivo que proyecta los eventos y hechos económicos (ingresos y gastos) que ocurrirán en el año del presupuesto y también registra e informa sobre la Ejecución Real del Presupuesto y establece los saldos de las partidas presupuestarias de ingresos y egresos; así como las modificaciones, ampliaciones y transferencias entre partidas de gastos.

Algunas alcaldías cuentan con sistemas computarizados de presupuesto y tienen diseñado el campo de compromisos presupuestarios, el campo de los gastos devengados y el pago de los mismos, pero su uso es muy limitado.

En cambio los Estados Financieros que genera la Contabilidad Financiera o Patrimonial están diseñados para registrar los eventos económicos sobre la base del devengado, es decir cuando se originan o se causan dichos eventos y en este sentido la información de **los registros contables solamente coincide con la Ejecución Real del Presupuesto** cuando dichos eventos económicos se materializan **en efectivo (pago o cobro)**, pero además informa sobre los saldos de las cuentas pendientes de cobro y las cuentas pendientes de pago, incluyendo el pasivo laboral y el saldo pendiente de pago a los proveedores de bienes y servicios, el valor del inventario de los activos en administración y uso, incluyendo las obras y bienes públicos que conforman el patrimonio municipal.

Existen eventos financieros que registra la contabilidad pero no la ejecución del presupuesto que representan desembolsos en efectivo como los anticipos de fondos o la creación de cajas chicas y fondos rotatorios objeto de una rendición de cuentas posterior.

También existen eventos económicos que no representan desembolsos en efectivo como las exoneraciones de impuestos aduaneros y nacionales (ISC, IVA) que otorga eventualmente el gobierno nacional por la importación de cierta





maquinaria, equipo, vehículos y material educativo, también aquellos desembolsos hechos en años anteriores para adquirir bienes inmuebles y muebles y que en los años de vida útil se tienen que depreciar, los cuales no son estimados ni incorporados en el Presupuesto ni en la Contabilidad porque solo se registran las operaciones que impliquen entradas o salidas en efectivo.

El actual diseño del SIAF municipal que dirige Amunic, será operado por medios informatizados, por lo que habría que considerar el diseño de un único código para introducir los datos de entrada (hechos económicos) al sistema de información financiera, de tal manera que se contemple las necesidades básicas de información de los tomadores de decisiones, los reguladores del control y los financiadores (fondo, fuente, moneda, componentes y categorías) que se plasmaran en los cuadros de salida de ambos subsistemas (ejecución real del presupuesto y flujo de efectivo de la contabilidad), especialmente aquellos datos de entrada que son comunes, voluminosos y más frecuentes como son las operaciones en efectivo para no tener que duplicar la digitación por separado de los documentos fuentes de ingresos (recibos de caja) y de los documentos fuentes de egresos (comprobantes de pago).

#### **A.8 ARMONIZAR LAS HACIENDAS LOCALES CON LA POLITICA FISCAL**

El decreto presidencial 64-92 sobre la Armonización de las Haciendas Locales con la Política Fiscal aun está vigente y entre otros asuntos establece:

##### ***Coordinación administrativa en la Gestión de Recaudación, Cobranza y Fiscalización entre la Tributación Nacional y Municipal.***

En base a este decreto los municipios podrían solicitar la conformación de una Comisión Interinstitucional integrada por personal de fiscalización de las Administraciones de Rentas de la DGI y de la Administración Tributaria de los Municipios con el objetivo de **Armonizar la Hacienda Nacional y la Local.**

Un buen punto de partida sería el análisis cruzado con ayuda de medios informáticos de los listados de contribuyentes del IVA y el impuesto de Transmisión de Bienes Inmuebles administrados por la DGI para ser cruzados con la información de los listados del IMA/IMI y con el listado de propiedades catastradas cuyos propietarios declaran y pagan el IBI. Los contribuyentes que aparezcan en el listado de las Administraciones de Rentas de la DGI pero no en los listados de las alcaldías o viceversa, serían objeto de una investigación posterior por parte de esta Comisión y de los equipos de fiscalización.

#### **B. INSUFICIENTE CONOCIMIENTO DE LA ACTUAL BASE DE CONTRIBUYENTES Y DE SU POTENCIAL RECAUDATORIO.**

Cuando la información financiera es inadecuadamente clasificada, insuficiente, insegura e inoportuna y además no es combinada con información no financiera (socioeconómica) relevante y pertinente, resulta extremadamente difícil, tomar decisiones operativas, gerenciales y estratégicas razonables.



Tampoco permite mantener bien informado con un mínimo de transparencia a la ciudadanía, gobierno mismo, financiadores externos e internos y entes reguladores.

Actualmente las alcaldías no conocen o su conocimiento es insuficiente del universo de los agentes socioeconómicos a que pertenecen los contribuyentes que habitualmente pagan cada tipo de impuesto, tasa y contribución especial.

Los agentes socioeconómicos que figuran en el Registro de Contribuyentes son los contribuyentes formalmente inscritos y matriculados que generalmente pagan sus tributos y/o reciben determinados servicios, pero muy poco se conoce de los agentes económicos que no están inscritos y que no pagan habitualmente sus tributos y/o servicios, a pesar que operan en el territorio de manera informal y a veces hasta clandestinamente.

Un conocimiento confiable y seguro del universo de agentes socioeconómicos anualmente actualizado, podría lograrse por ejemplo, contratando los servicios de una institución o firma especializada en encuestas como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para realizar un censo socio económico, y sobre los datos obtenidos, permitiría planificar y establecer metas razonables de recaudación, factibles de ser alcanzadas, vía ampliación de la actual base tributaria para ir cerrando la brecha que existe entre el universo de agentes socioeconómicos y los contribuyentes inscritos y matriculados en la Alcaldía.

También permitiría asignar y destinar más recursos que serían costos incrementales que necesariamente tendrían que relacionarse con ingresos incrementales en la recaudación de los tributos propios, producto de estas actividades y esfuerzos de recaudación por parte de las áreas involucradas con la Administración Tributaria, los cuales deben estimarse para poder cuantificar el beneficio incremental de un eventual Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Municipales cuyo financiamiento está contemplado en la actual Ley de Transferencias.

## **B.1 EL IMPUESTO MENSUAL DE INGRESOS (IMI) ES EL IMPUESTO LIDER DE LA RECAUDACION MUNICIPAL A NIVEL NACIONAL.**

La estructura de la base de contribuyentes de este impuesto (IMI) y del impuesto complementario como es el Impuesto de Matrícula Anual (IMA), es prácticamente la misma y está conformada por dos grupos de contribuyentes, Cuota Fija y Cuota Variable.

Los niveles de recaudación dependen más del grupo de contribuyentes de Cuota Fija (90%) que del grupo de contribuyentes de Cuota Variable (10%). Esta situación es contraria a la que se observa en el sistema de recaudación nacional donde el 71.1% es recaudado por 1,336 contribuyentes del régimen de Cuota variable y el 28.9% por contribuyentes de Cuota fija. Ver posición del CCPN con respecto al Proyecto de Reforma Tributaria de septiembre 2009.



A continuación se describirán las principales características de ambos grupos de contribuyentes y sus causas.

### **B.2 CONTRIBUYENTES CUOTA FIJA IMA/IMI**

A pesar que no se dispone de estadísticas actualizadas de los contribuyentes de cuota fija, se estima que representan más del 90% del total de contribuyentes que se matriculan anualmente y a diferencia de los contribuyentes de Cuota Variable, gozan de varios incentivos, tales como no estar obligados a llevar contabilidad, no emitir facturas de ventas y no actuar como agentes retenedores, en caso que lo requiriera la alcaldía.

Lo anterior significa que el actual sistema tributario municipal no es equitativo porque no toma en consideración lo establecido en el artículo 27 que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección, tampoco toma en consideración la distribución de las rentas y riquezas, violentando el artículo 114, ambos artículos de la Constitución Política, al privilegiar al grupo de contribuyentes de cuota fija más que al grupo de contribuyentes de cuota variable al no estar obligados a emplear o contratar los servicios de un contador ni tampoco están obligados a afiliarse a sus empleados al sistema nacional de seguridad social (INSS e INATEC), con lo que se evitan retener la cuota laboral a sus empleados, el pago de la cuota patronal según el régimen de seguro escogido y el aporte del 2% sobre la planilla mensual a INATEC.

El régimen de cuota fija se regula anualmente por medio de una Tabla de Cuota Fija que la Alcaldía define, aprueba e incorpora en el Presupuesto Municipal de cada año, la cual contiene varias categorías de ingresos mensuales y las alícuotas que tienen que pagar en concepto de matrícula anual (IMA) y mensualmente (IMI).

Un ejemplo de Tabla de Cuota Fija es la que presenta la Alcaldía de Villa Sandino vigente desde el 2008, en la cual detalla 24 estratos de rangos con mínimos y máximos de ingresos y alícuotas anuales que inician con C\$40 y llegan hasta C\$ 10,000 córdobas mensuales como resultado de aplicar la tasa del IMA que es el 2% en concepto de matrícula anual.

En esta misma tabla de cuota fija también establece las alícuotas mensuales que resultan de aplicar el 1% sobre cada uno de estos 24 estratos de rangos de los ingresos mensuales. Como la tabla tiene una vigencia anual los contribuyentes pagan una misma cuota mensual en concepto de Impuesto Mensual de Ingresos (IMI).

Los contribuyentes de Cuota Fija al momento de matricularse anualmente, tienen la tendencia de declarar ingresos mensuales bajos con el propósito de que el empleado de la alcaldía los clasifique en el estrato de ingresos más bajo para pagar cuotas mensuales mínimas.

Finalmente este grupo de contribuyentes podría incrementar sustancialmente su actual nivel de recaudación si se reclasificaran los contribuyentes que se



encuentran en las categorías más bajas de ingresos y se pasaran a categorías más altas de ingresos dentro de la misma tabla de cuota fija, mediante visitas de inspección para verificar ingresos reales.

Esta labor podría ser realizada por personal de fiscalización de la alcaldía o por una firma de contabilidad y auditoría con amplia experiencia en el tema, la cual podría ser contratada para tal efecto.

### **B.3 CONTRIBUYENTES CUOTA VARIABLE IMA/IMI**

Se estima en un 10% el total de contribuyentes que se encuentran en el régimen de Cuota Variable.

El pago de los impuestos IMA/IMI de este tipo de contribuyentes, está basado en las ventas mensuales soportadas por facturas de ventas y no en el pago de una cuota fija mínima basada en las ventas declaradas por el contribuyente al momento de matricularse cada año.

En diciembre y enero de cada año los contribuyentes de cuota fija y de cuota variable tienen que pagar el IMA para tener derecho a renovar la licencia de operar una determinada actividad económica en el territorio.

En la Alcaldía de Managua los contribuyentes de Cuota Variable renuevan anualmente su inscripción, y pagan el valor de la matrícula anual, aplicando el 1% al promedio de los ingresos reales declarados en los últimos tres meses de actividad de su negocio y además pagan un valor de C\$10 a C\$15 Córdobas por el Certificado de la Matrícula Anual.

En el caso de los nuevos contribuyentes de Cuota Variable, la Alcaldía de Managua, cobra en concepto de matrícula anual, el 1% sobre el capital inicial declarado para operar el negocio y se le asigna una Cuota Fija de acuerdo al ingreso mensual estimado, de acuerdo a la Tabla de Cuota Fija.

Este grupo de contribuyentes tiene potencial de recaudación y podría incidir en el futuro con mayores recaudaciones por dos vías no exploradas aún, una es la vía de ampliación de la base de contribuyentes (incorporando nuevos contribuyentes del universo de agentes socioeconómicos que operan en el territorio), y la otra vía es la reclasificación de los contribuyentes de cuota fija a contribuyentes de cuota variable, previa verificación de sus ingresos reales por personal de fiscalización de la alcaldía o contratación de una firma de contabilidad y auditoría con amplia experiencia.

### **B.4 FALTA DE FISCALIZACION DE LAS DECLARACIONES Y PAGOS**

A como ya fue referenciado la Alcaldía clasifica a los contribuyentes de cuota fija por categorías o rangos de ingresos mensuales IMA/IMI, con información suministrada por los contribuyentes mismos, pero la alcaldía no tiene la suficiente capacidad de verificar en el terreno de los hechos, si las ventas



declaradas por el contribuyente al momento de gestionar su Matricula Anual, se corresponden con los ingresos mensuales realmente percibidos por su negocio.

El empleado de la alcaldía a cargo de este proceso revisa, aprueba y clasifica a los contribuyentes en la categoría que le corresponde, según los ingresos declarados por el contribuyente como un promedio de sus ingresos mensuales y conforme la Tabla de Cuota Fija vigente que si es tan amplia como la Tabla de Villa Sandino resulta de difícil administración.

La falta de una revisión sistemática por parte de la unidad de Fiscalización, ya sea en el escritorio o en el teatro de las operaciones, no le permite verificar si el contribuyente está declarando honestamente sus ingresos mensuales, de acuerdo a sus ingresos reales y su clasificación corresponde a la categoría de ingresos que señala la tabla de pagos mensuales de cuota fija.

Esta falta de revisión posterior, podría estar propiciando que la gran mayoría de los contribuyentes continúen clasificados en las categorías más bajas de ingresos mensuales y de cuota fija, lo cual es una forma de evadir el pago de impuestos, incluso podrían estar clasificados en la misma categoría de ingresos mensuales mínimos cuando se matricularon por primera vez en la alcaldía, pues a estos ingresos mínimos, se les continúa aplicando la tasa del 1% y 2% respectivamente, impactando en una pobre recaudación y en un ingreso insuficiente por concepto de Impuesto de Matricula anual (IMA) y del Impuesto Municipal de Ingresos (IMI).

Esta labor de fiscalización podría ser realizada por personal a ser contratado para fortalecer la función de fiscalización de la alcaldía o por una firma de contabilidad y auditoría con amplia experiencia en el tema, la cual podría ser contratada para tal efecto.

## **B.5 MEDIDAS PARA DEPURAR LA BASE DE DATOS CONTRIBUYENTES IMA/IMI.**

Un ejercicio interesante para el área de administración tributaria, sería clasificar el número total de contribuyentes matriculados y activos en el 2010 por cada rango de ingreso en la Tabla de Cuota Fija tanto para el IMA como para el IMI para conocer en qué rangos están mayormente concentrados los actuales contribuyentes y facilitar la formulación de políticas y criterios de reclasificación como mecanismos de una estrategia de incrementar los niveles de recaudación del IMA e IMI.

El listado de contribuyentes matriculados del IMA del año en curso, podría utilizarse como un instrumento al servicio de una efectiva gestión de cobros al cruzar esta información con el listado de contribuyentes del IMA del año pasado, este cruzamiento si se hace con ayuda de medios informatizados, permitiría conocer en primer lugar, si ha aumentado o disminuido la base de contribuyentes matriculados en el IMA de un año con respecto al otro y en segundo lugar, en el caso de los contribuyentes que no renovaron su matrícula en el año en curso, lo que sería suficiente motivo para programar y ejecutar



visitas de campo tendiente a averiguar si se trata de un cierre temporal o definitivo del negocio, un descuido del contribuyente o una falta transitoria de liquidez.

El listado de los contribuyentes matriculados del IMA del año en curso podría utilizarse también para cruzarse con el listado que contiene las declaraciones y pagos mensuales del IMI de los contribuyentes matriculados, este cruzamiento de información serviría para identificar quiénes y cuántos de los contribuyentes matriculados están cumpliendo con sus declaraciones y pagos mensuales, quienes y cuántos cumplen aunque sea un poco atrasados y quiénes incumplen del todo a pesar de haberse matriculado.

A los contribuyentes que incumplen con su declaración y pago mensual del IMI, se les podría enviar avisos de cobro y programar visitas de campo para averiguar las causas del no pago.

Es de suma importancia para la toma de decisiones, preparar mensualmente en base a los registros del sistema de contabilidad o del módulo de cobranzas, una especie de informe de cuentas por cobrar o tributos por cobrar por cada contribuyente que contenga todos los tributos a que está obligado y sea capaz de mostrar la antigüedad de saldos soportada por documentos que deben estar en los expedientes de los contribuyentes.

Con esta información se podría conocer qué cantidad de contribuyentes fueron notificados, cuándo fue la última fecha de notificación, a cuánto asciende la mora de los saldos más antiguos, cuántos y quiénes de los contribuyentes suscribieron Arreglos de Pago con la Alcaldía, cuántos y quiénes fueron pasados a cobro judicial, cuántos y quiénes se encuentran en proceso de enjuiciamiento por el saldo de estas cuentas por cobrar incluyendo intereses corrientes, multas, recargos e intereses moratorios.

Esta labor podría ser realizada por personal de fiscalización de la alcaldía o por una firma de contabilidad y auditoría con amplia experiencia en el tema, la cual podría ser contratada para tal efecto.

## **B.6 INSUFICIENTE POSICIONAMIENTO RECAUDATORIO DEL IMPUESTO BIENES INMUEBLES (IBI)**

El IBI ocupa el tercer o cuarto lugar de la recaudación nacional de los tributos corrientes considerando todos los municipios, a pesar de ser un impuesto trasladado por el gobierno nacional bajo la administración de las alcaldías desde hace 15 años y que en los últimos 10 años, se ejecutaron diferentes e importantes programas de financiamiento de la cooperación internacional en el tema de Catastro, con la finalidad de apoyar el proceso de creación y dotación de equipamiento e instrumentos de trabajo de las unidades de Catastro Municipal en los 153 municipios del país con un fuerte componente de asistencia técnica, capacitación y entrenamiento del personal.



# *Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua*

RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA

Fundado el 14 de Abril de 1959



En los últimos 10 años son muy pocas las alcaldías que han sido certificadas por el Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales (INETER) para hacer estudios y emitir certificados catastrales de las propiedades inmuebles.

Esto explica porqué el universo de las propiedades inmuebles urbanas y rurales no catastradas, casi corresponde a la extensión territorial de los municipios.

La gran mayoría de las propiedades no catastradas no tienen siquiera un avance en materia de demarcación y delimitación en el territorio bajo la administración de las alcaldías.

Esto también explica porqué el universo de las propiedades inmuebles urbanas no catastradas, es mucho mayor que el universo de las propiedades inmuebles urbanas catastradas.

En septiembre de cada año las Alcaldías deben presentar a INETER su tabla de valores catastrales conforme la realidad de mercado local pero muy pocas alcaldías logran actualizar estas tablas y se mantiene la última tabla aprobada por INETER.

Algunos propietarios de las propiedades inmuebles urbanas catastradas declaran y pagan el IBI en base a las notificaciones de avalúos catastrales.

Sin embargo la mayoría de los propietarios no declaran ni pagan el IBI, lo que hace suponer que existe una combinación de factores como inseguridad jurídica de la propiedad, no actualización de la tabla de valores catastrales, insuficiente gestión de cobro y falta de un régimen de sanciones por parte de la Administración Tributaria Municipal que podría incorporarse en el Proyecto de Ley de Código Tributario Municipal.

Con frecuencia se afirma y se lee en los diarios que el valor catastral que aparece en los avalúos catastrales de las propiedades inmuebles urbanas, está muy por debajo de su valor de mercado, por lo que es generalmente objeto de serios debates internos por parte de las autoridades recaudatorias y generalmente se afirma que dichos valores promedian el 50% del valor de mercado, lo cual repercute en bajos niveles de recaudación del IBI

Una medida por parte de la Administración Tributaria para verificar la eficiencia en la gestión de cobro del IBI, sería solicitar evidencia documentada de las notificaciones de Avalúo Catastral al 31 de diciembre del 2009 emitidas por la Unidad de Catastro en diciembre o en enero del 2010 requiriendo que los contribuyentes paguen el IBI en los meses de Marzo y Junio del 2010.

Como nos encontramos a inicios del 2011, sería conveniente conocer el listado de los contribuyentes que pagaron el IBI en junio del 2010 y quienes no pagaron a pesar de haber recibido el aviso de cobro y la notificación del avalúo correspondiente.



Otras causas que explican los bajos niveles de recaudación del IBI son las siguientes:

Hay insuficiente personal profesional y técnico de catastro en cantidad y calidad e insuficientes medios de movilización y equipos de trabajo para cubrir el territorio con fines de demarcar y delimitar las propiedades inmuebles.

No existe un programa de capacitación y entrenamiento continuos para el personal profesional y técnico de las unidades de Catastro Municipal.

Valores desactualizados de propiedades inmuebles muy alejados del valor de mercado, lo cual repercute en bajos niveles de recaudación IBI.

Finalmente se hará una referencia al impacto que tiene el actual tratamiento en el registro de las recuperaciones IBI y las recuperaciones de otros tributos de años anteriores que ocurren durante la ejecución de un determinado año presupuestario, actualmente se clasifican como ingresos de capital porque así lo establece el arto. 15 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal y así se prepara e incorpora en el Presupuesto y en la liquidación del Presupuesto Municipal.

El no registro de las recuperaciones IBI como ingreso corriente, repercute en estadísticas incompletas que no evidencian la capacidad recaudatoria del IBI, además el Comité de Transferencias cuando aplica el criterio de Eficiencia en la Recaudación del IBI lo hace en base a las estadísticas que muestran los Presupuestos Anuales y en los Presupuesto Liquidados por lo que dicho Comité no está reconociendo el esfuerzo de las alcaldías ni está asignando la parte proporcional que corresponde a las recuperaciones IBI años anteriores.

## **C. OTRAS AREAS DE INTERES Y DE INVESTIGACION**

### **C.1 INSUFICIENTE CONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL**

Existen dudas razonables que las alcaldías dispongan de un inventario completo, actualizado y organizado de bienes inmuebles y muebles que son de su propiedad, cuyo origen sea por las propiedades detalladas en la respectiva ley creadora de cada municipio, propiedades compradas o construidas con recursos propios o producto de un acto de cesión, donación o delegación administrativa por parte del Estado o por donación de parte de Agencias de Cooperación Externa, Empresas y ONG del sector privado.

Algunas de estas propiedades podrían incluso, estar en arriendo o en administración de otras instituciones del estado, instituciones benéficas y/o comunidades y otras podrían servir para cederlas como apoyo de los programas de construcción de viviendas de interés social.

Este inventario debería indicar de manera sucinta y clara la demarcación de sus linderos, su extensión territorial, las condiciones del terreno, su área construida, las especificaciones de construcción más relevantes, su precio de





adquisición o costo de construcción, situación jurídica, su origen y la fecha de incorporación en el Registro Público de la Propiedad y en el Patrimonio Municipal.

La mayoría de estas propiedades inmuebles y muebles, no tienen imputado el costo de adquisición, por desconocimiento de su valor de origen y la falta de documentación soporte legal y financiera, o bien aunque lo tuvieran, este valor es insuficiente y poco representativo del valor actual de mercado porque fueron construidas hace mucho tiempo bajo contrato con terceras personas, o construidas bajo la modalidad de administración directa.

Sin embargo, generalmente las obras y bienes construidos, ya sea bajo contrato con terceros o por administración directa, sólo reflejan el costo del contrato y sus adendum que es el costo directo de las obras, pero generalmente no incluye el costo indirecto de administración y supervisión de las obras durante el período de construcción por parte de las alcaldías.

Existen dudas razonables que las obras publicas construidas, durante un determinado año, por contratación a terceros o por administración propia, o bien, recibidas en calidad de donación, hayan sido objeto de una Escritura Pública elaborada por el Asesor Legal de la Alcaldía o por un abogado contratado que se base en un Acta de Recepción de la Obra o Bien Público con suficientes elementos descriptivos, con el propósito de asentar primero en el libro de registros del Activo Fijo de las alcaldías y en el Registro Catastral de las Propiedades Inmuebles de las Alcaldías y luego hacer las gestiones correspondientes para inscribir y registrar en el Registro Público de la Propiedad Inmueble.

Con un sistema de contabilidad financiera o patrimonial establecido y funcionando, las alcaldías podrían utilizar las escrituras públicas registradas en el Registro Público de la localidad para documentar apropiadamente la titularidad de las propiedades inmuebles a su cargo y asegurar con ello, la legalidad, confiabilidad e integridad de dicho saldo y ser más transparente ante comunidad en el manejo financiero y legal de los fondos, bienes y obras públicos confiados bajo su administración.

La unidad de catastro se utiliza mayormente para catastrar y valorizar las propiedades del sector urbano privado y en menor medida el sector rural privado.

Las alcaldías destinan anualmente en el Presupuesto Municipal, a la unidad de Catastro, muy pocos recursos para catastrar y valorizar las propiedades del municipio, tanto en el sector urbano como en el sector rural.

Una mayor atención y financiamiento a la función de Catastro, podría contribuir a reducir las disputas territoriales entre alcaldías y reducir las condiciones que algunos inescrupulosos aprovechan al elaborar escrituras falsas e inscribirlas en el registro público de la propiedad inmueble, mediante soborno y luego se



encargan de promover la venta de estas mismas propiedades a precios de ganga para estafar al público y aumentar el caos de la inseguridad jurídica.

En vista de lo anterior y para reducir estos riesgos que posibiliten las disputas territoriales entre alcaldías y el tráfico ilegal de tierras y de propiedades inmuebles que podrían tener su origen en el patrimonio municipal, se recomienda incluir en el plan operativo anual y en el presupuesto de cada año, dos grandes actividades, para ir conformando el Patrimonio Municipal.

- 1) Demarcar y delimitar las propiedades no catastradas y valorizarlas aplicando las técnicas catastrales pertinentes.
- 2) Revisar, actualizar y registrar los datos de las propiedades inmuebles y muebles de las alcaldías

En ambos grupos de actividades están implícitas las tareas relacionadas con clarificar la situación jurídica y registrar legalmente estas propiedades, determinar el origen y costo inicial o costo histórico de adquisición y de construcción, asignar valores de mercado a aquellas propiedades que no tengan documentación legal, o evidencia de su valor como las donaciones recibidas, o de aquellas propiedades donde el costo de adquisición o de construcción resulte insignificante o poco representativo de la realidad.

## C.2 TASAS DE SERVICIOS DESACTUALIZADAS Y DESCONOCIMIENTO DEL COSTO REAL.

**La abierta declaración de subsidio** contenida en el Artículo 40 del Plan de Arbitrios que rige para los 153 municipios, exceptuando Managua, establece que las tasas por los servicios de recogida de **basura, limpieza de calles, cementerio, rastro y las referidas a cualquier otro servicio** que prestan o puedan prestar las Alcaldías se determinarán de forma que **lo recaudado por tales servicios cubre al menos el cincuenta por ciento del costo de los mismos.**

Posiblemente este artículo haya provocado un efecto desalentador en las alcaldías, pues la gran mayoría de las alcaldías no revisan ni ajustan periódicamente las tasas de servicios y las tarifas de contribuciones especiales, así como tampoco prestan atención al movimiento de altas y bajas de los contribuyentes, el movimiento de altas y bajas de las propiedades inmuebles, el crecimiento urbano y rural, la tendencia de las ventas e impuestos de los negocios en su territorio.

También este artículo posiblemente sea la causa de no haber despertado aún interés, en diseñar, instalar y operar un sistema de Contabilidad de Costos integrado a un Sistema de Contabilidad Financiera y Patrimonial, para conocer los costos directos, tampoco se conoce si estos costos son eficientes o ineficientes al volumen promedio de actividad real de cada alcaldía; igualmente no permite cuantificar, asignar y distribuir los costos indirectos para conocer el costo real y el tamaño del subsidio bruto y neto que se destina a cada servicio y su impacto global en el Resultado Económico de la Alcaldía en su conjunto.



Un hecho aislado es la alcaldía de Estelí, que bajo el préstamo con el BID 2001-2006, desarrolló un subsistema de contabilidad de costos utilizando hojas en Excel, aplicado a los servicios municipales sustentado con criterios, políticas y procedimientos para la asignación y acumulación de costos directos y también para acumular y distribuir costos indirectos.

Se recomienda que el Proyecto de Código Tributario Municipal reduzca el subsidio de los servicios, permitiendo a las alcaldías introducir alzas en las tarifas de los servicios de acuerdo a su realidad económica territorial, pero siempre y cuando, se acompañen estas alzas con un incremento en la calidad y cobertura de los servicios y estén soportadas por un buen sistema de costos que demuestre que los costos son más altos que las tarifas, la otra condición de naturaleza social importante, es que estas alzas tarifarias sean razonables y puedan ser absorbidas económicamente por la población a ser servida con estos servicios.

A continuación un ejemplo exitoso de administración del IBI, tarifas de servicios y contribuciones especiales.

En el Presupuesto 2007, el Concejo Municipal de la Alcaldía de Nagarote, aprobó en el mismo cuerpo de la ordenanza, una Estrategia Tributaria para elevar los niveles de recaudación para los diferentes impuestos, tasas de servicios, aprovechamiento y contribuciones especiales.

En dicha Estrategia planteó que el contribuyente que incurra en falta de pago del IBI como en los demás **impuestos, tasas por servicios y arreglos de pago**, se aplicará el 5% de interés corriente por mes y una tasa de mora del 2% mensual, según lo dispuesto en el artículo 68 del Plan de Arbitrios Municipal.

Además estableció **un incentivo económico** por la recuperación del IBI correspondiente al año 2005 y anterior a ese año, equivalente al medio por ciento (0.05 %) de lo recuperado en los primeros 6 meses del año 2007, el que será distribuido entre el personal involucrado en la Administración Tributaria.

La alcaldía de Nagarote tomó en cuenta la importancia y la capacidad económica de las **empresas salineras y camaroneras** y **creó tarifas especiales para la matrícula y ventas mensuales**, también estableció inscripción del derecho de ocupación de **terrenos ejidales** y el **arrendamiento** de dichos terrenos ejidales.

La alcaldía de Nagarote en el diseño de su estrategia tributaria, también tomó en cuenta las **propiedades de casas domiciliarias y para fines turísticos** en las costas de Miramar, Punta la Flor, El Velero, Playa Hermosa, El Guineyote, El Tránsito, Vacacional estableciendo **tarifas de arrendamiento por metro cuadrado para estos dos tipos de construcciones**, e igualmente estableció tarifas para permisos de ocupación de los terrenos ejidales donde descansan estas propiedades.



También revisó y ajustó las tarifas mensuales de **recolección de basura a C\$30, C\$25 y C\$20 córdobas para 3 tipos de negocios A, B y C**; y, contempló una tarifa de C\$10 córdobas a contribuyentes que no tienen negocio.

Esta alcaldía en el 2007, diseñó y aplicó tarifas diferenciadas para contribuyentes con **propiedades ubicadas en áreas turísticas**, siendo una de ellas, la tarifa de servicio domiciliario de C\$400 siempre y cuando no exceda a 2 metros cúbicos y la otra una tarifa de servicio especial de C\$600 por cada 5 metros cúbicos de basura.

Sin embargo, se hace una clara advertencia a aquellas alcaldías que decidan diseñar y operar una estrategia similar a la de la alcaldía de Nagarote deberá asegurarse contar con un contexto socioeconómico similar y estar consciente si la capacidad económica de los contribuyentes de su ámbito territorial, podrán absorber este incremento y priorizar el uso de los ingresos incrementales para mejorar la calidad y cobertura del servicio cuya tarifa decida incrementar.

### C.3 GASTOS DE PERSONAL

En el estudio realizado por el MHCP y financiado por el BM a seis alcaldías en el 2007, los salarios fueron los gastos más representativos y significaron un promedio del 66.52% del total de Gastos de Personal para el período presupuestado del 2007. Este tipo de gasto está determinado por la cantidad de empleados, los salarios del personal electo y salarios del resto del personal permanente y transitorio, incluyendo los porcentajes por años de antigüedad, complementos salariales, horas extras y las comisiones del personal dedicado a la cobranza de impuestos y tasas.

Los gastos de personal a su vez representaron el 71.63 % del total de Gastos Corrientes.

Este incremento en los gastos de personal se debe en gran parte porque dichos gastos están condicionados por la aplicación del artículo 19 de LRPM en porcentajes ascendentes que van del 1.5% al 40% para 8 categorías de ingresos corrientes, lo cual se viene aplicando desde la reforma de la LRPM en diciembre del 2002, siendo el enfoque de dicha reforma, ampliar los porcentajes y los ingresos de las 8 categorías de alcaldías para que tuvieran mayor disponibilidad y nivelaran salarios, prestaciones sociales y pago de dietas y comisiones a las autoridades electas, especialmente a las 4 últimas categorías de alcaldías con menores ingresos (18% al 40% de los ingresos corrientes).

Con el mismo espíritu, de complementar salarios, prestaciones y dietas del personal electo, se procedió con el artículo 12 de la actual ley de transferencias presupuestarias, desde el primer año de su implementación en el 2004, lo cual ha permitido aplicar estos mismos porcentajes (18% al 40%) sobre las transferencias corrientes para las alcaldías cuyos ingresos corrientes estén comprendidos en las categorías E, F, G y H.



Con frecuencia se afirma que en la gran mayoría de alcaldías, existe supernumerario de personal administrativo que recibe mejores salarios que los empleados de catastro, servicios municipales y de administración tributaria que son los empleados productivos.

Se recomienda suprimir estos artículos de la ley de régimen presupuestario municipal y ley de transferencias para no continuar estableciendo y correlacionando porcentajes a los ingresos corrientes para financiar salarios, dietas y comisiones del personal electo y formular una política de evaluación al desempeño y una política salarial, de acuerdo a los principios y criterios establecidos en la Ley Creadora Sistema Nacional de Capacitación Municipal.

#### C.4 PROYECTOS DE INVERSION

Los proyectos de inversión se agrupan actualmente en el Presupuesto Municipal en las siguientes categorías de inversiones: Bienes de uso (inversiones), Preexistentes y usados, Maquinaria y Equipo, Construcciones y Mejoras, Otros, Transferencias de Capital e Inversión Financiera.

Sin embargo hay que aclarar que esta forma simplista de categorizar las inversiones es con fines meramente estadísticos, pero no brinda suficiente información y de esta manera no contribuye a fomentar la transparencia en la gestión financiera.

Con el propósito de brindar más información y fomentar la Transparencia y la Rendición de Cuentas, las alcaldías deberían colgar afiches o visibilizar en la página web, el **informe de ejecución financiera del plan de inversiones** para que la ciudadanía conozca el costo total de cada proyecto de inversión y las fuentes de financiamiento que financian dicho costo.

Se necesita evaluar conforme los resultados que muestran las Estadísticas, el grado de cumplimiento del porcentaje mínimo establecido en el arto 19 de la ley de régimen presupuestario municipal (LRPM) para proyectos de inversión y reparaciones que prolonguen su vida útil.

En el estudio realizado por el MHCP y financiado por el BM a seis alcaldías en el 2007, se señalaba que generalmente estas alcaldías no tenían recursos en el I trimestre de cada año para financiar la ejecución de los proyectos de inversión aprovechando que es un periodo seco y óptimo para el uso y calidad de los materiales de construcción en labores de rehabilitación, mantenimiento y reparación de obras de infraestructura y que una apropiada gestión ante los bancos del sistema financiero podría obtenerse una línea de crédito a corto plazo pagadero con las transferencias del GON.

Los desembolsos vinculados con las obras y bienes públicos durante el periodo en construcción, bajo la modalidad de ejecución por contratación a terceros o bajo administración directa, deberían registrarse presupuestaria y contablemente como gastos de capital pero existen dudas razonables que en la práctica, así se haga.



Cuando las obras concluyan y se reciban a satisfacción, se levantará un acta de recepción que haga referencia entre otras cosas, al costo total de la obra y como fue financiada, debe también precisarse quien se hará responsable de la operación o el mantenimiento de la obra o bien público, la comuna o la alcaldía.

Finalmente dichas obras, habrá que registrarlas en el sistema de contabilidad o extra sistema de registro en uso, para formar parte del inventario de obras y bienes públicos, con el propósito de conformar el Patrimonio Municipal y además deberán ser registradas en el registro de la propiedad inmueble mediante una escritura pública.

### **C.5 ADMINISTRACION DIRECTA VERSUS CONTRATACION.**

Es necesario hacer esfuerzos para revertir gradualmente la marcada tendencia de preferir ejecutar obras y bienes públicos menores por Administración Directa en vez de Contratación a Terceros, bajo el argumento que se ahorran gastos pues se asume que la Alcaldía trabaja con menores costos que la empresa privada al no perseguir utilidad o ganancia en su gestión, y se favorece el empleo de la mano de obra local sin embargo, hay que aclarar que la mano de obra bajo la modalidad de administración directa, debe ser suministrada por la comunidad, sin costo alguno, según lo dispuesto en el artículo 68 de la ley 632 de Contrataciones Municipales.

Un hecho real es que la gran mayoría alcaldías, aún no han desarrollado un sistema de contabilidad de costos aplicados a las construcciones de obras y bienes públicos con criterios, políticas y procedimientos que orienten la asignación y acumulación de costos directos y también de acumular y distribuir costos indirectos.

Ejecutar obras y bienes por administración directa, restringe el derecho de la empresa privada de participar en los procesos de adquisición en igualdad de condiciones y desvía la atención, tiempo y los recursos de la alcaldía hacia fines que no son propiamente los de promover el desarrollo local, elevar el nivel de vida de la comunidades y brindar servicios de mayor calidad y cobertura y las oportunidades de corrupción están presentes en el proceso de compra, transporte y almacenamiento de materiales.

Por otra parte se prefiere ejecutar los Proyectos de Inversión bajo la modalidad de Administración Directa para evitar los requisitos que exige la Ley de Contrataciones Municipales que a su vez surgió como una respuesta a los excesivos requisitos que exigía la Ley de Contrataciones del Estado.

Un tema de investigación pendiente es profundizar el estudio de estas dos modalidades de ejecución y elaborar una matriz comparativa detallando las ventajas y desventajas, costos y beneficios de una modalidad sobre la otra.

Sin embargo podemos afirmar que bajo la modalidad de ejecución por contratación a terceros, los riesgos de incumplimiento son menores que cuando se trabaja por administración directa, si bien es cierto los costos



son más altos generan una mayor confianza y seguridad en el cumplimiento de las especificaciones técnicas y la calidad de las obras y bienes públicos bajo la figura del contrato.

Las fianzas y garantías (mantenimiento del valor de la oferta, primer anticipo de fondos, cumplimiento de oferta y vicios ocultos) exigidas al contratista por la ley de contrataciones municipales, minimizan aún más el riesgo de incumplimiento y de posibles pérdidas, pues son escrituras y títulos valores endosados a favor de las alcaldías o depósitos en efectivo en la cuenta de la alcaldía, antes, durante y después de iniciarse el proceso de construcción de las obras o de la prestación del servicio.

El registro, acumulación de los costos y el fiel cumplimiento de los términos y condiciones del contrato (términos de referencia, especificaciones técnicas o pliego de base), es responsabilidad del contratista, pero la administración del proceso de adjudicación y la supervisión que se cumplan estrictamente los términos y condiciones del contrato mismo, es responsabilidad de la alcaldía, aún en el caso que por falta de personal especializado, decida subcontratar con terceros, la supervisión de las obras o servicios.

### **C.6 FALTA DE UN PROGRAMA DE MANTENIMIENTO Y REPARACION DE LAS OBRAS Y BIENES EXISTENTES**

En el Presupuesto Municipal no se aprecian asignaciones importantes de recursos en las cuentas de gastos relacionadas con mantenimiento de obras y bienes públicos, a pesar que en el caso del FOMAV establece que los recursos transferidos a las alcaldías en concepto del impuesto de gasolina y derivados deben ser utilizados en el mantenimiento de las calles y caminos.

Posiblemente se trate de una confusión conceptual generalizada al considerar un gasto corriente como gasto de capital solo por la magnitud de los fondos involucrados en estas labores de mantenimiento y a la falta de claridad conceptual para distinguir y clasificar un gasto corriente de un gasto capital utilizando como criterio complementario que prolongan la vida útil de un bien.

Por otra parte hay una marcada preferencia por adquirir o construir inversiones nuevas y muy poco interés de mantener y reparar las obras y bienes públicos existentes, generalmente ejecutados en época húmeda provocando una vida útil reducida con materiales de construcción de poca calidad y resistencia.

El riesgo es que estas inversiones nuevas pueden llegar a convertirse en inversiones repetitivas a las ejecutadas en años anteriores, por la misma razón de no contar y administrar un adecuado Programa de Mantenimiento con la consecuente asignación de recursos en el Presupuesto Municipal en los rubros de gastos mantenimiento y reparaciones.

Es importante señalar que el rubro de gastos correspondiente a Mantenimiento y Reparaciones Menores es un Gasto Corriente y las Reparaciones



Capitalizables son Gastos de Capital porque prolongan la vida útil de la obra o del bien público y bajo esta conceptualización deberían ser incorporadas en la formulación del Presupuesto Municipal; así como durante la ejecución y liquidación de dicho presupuesto.

En el 2010, el monto de los impuestos de la gasolina y sus derivados alcanzó la suma de 679.8 millones de córdobas de los cuales el 20% es para los municipios y el 80% resto para el gobierno central.

### C.7. MIPYMES, ACTOR CLAVE EN EL DESARROLLO Y PRODUCTIVIDAD

El decreto ejecutivo No. 17-2008 publicado en Gaceta No 83 del mayo del 2008, reglamenta la Ley 645 de Promoción y Fomento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes) publicada en la Gaceta No. 28 de febrero de 2008. En este reglamento se identifican los sectores o ramas productivas (panificadora, cuero y calzado, textil - vestuario, madera - muebles, artesanías, agroindustrias de frutas, vegetales y cereales, turística y tecnología de información y comunicación) y además clasifican a las Mipymes:

Parámetros	Micro	Pequeña	Mediana
No. Trabajadores	1-5	6 – 30	31-100
Activos en C\$	Hasta 200 Mil C\$	Hasta 1.5 Millón	Hasta 6 Millón
Venta Anual C\$	Hasta 1 Millón C\$	Hasta 9 Millones	Hasta 40 Millones

Existe un marco jurídico para Mipymes que se inicia con la Ley y Reglamento de Promoción de Competencia en 2006. El Consejo Nicaraguense de las Mipymes (Conimipyme) ha logrado promover y ampliar este marco jurídico. Recientemente, fueron publicadas en la Gaceta, algunas leyes importantes, como la Ley de Factura Cambiaria, Ley de Factoraje y Ley sobre el Contrato del Fideicomiso y están pendientes de aprobación la Ley de Garantías Mobiliarias, Ley de Arrendamiento Financiero y otras leyes como la Ley que regula la creación y funcionamiento de las Microfinancieras.

El Reglamento de la Ley Factura Cambiaria y Factoraje, se encuentran en formulación y según sus respectivas leyes creadoras, deberían estar listas para el mes de Mayo del 2011.

El capítulo II del Reglamento de la Ley de Promoción y Fomento de las Mipymes sobre Políticas y Estrategias abre un abanico de oportunidades.

El artículo 22 establece que las acciones de desarrollo empresarial deberán incluir entre otras; **la creación de nuevas organizaciones y empresas**, su formulación, la promoción de su transformación para aumentar el valor agregado en el proceso productivo y comercial, investigación y desarrollo de productos, **capacitación, asistencia técnica** y encadenamiento productivo.

El artículo 23 establece que se promoverán políticas que faciliten el acceso al crédito y otras fuentes de capital, a favor de las Mipymes establecidas y a los nuevos emprendimientos. El artículo 34 Régimen Laboral y de Seguridad





Social, contempla el establecimiento de una política especial de seguridad social por parte del Ministerio de Economía, el Ministerio del Trabajo y el INSS que debe tomar en cuenta las particularidades de las Mipymes para incorporar el mayor número posible al sistema de seguridad nacional, incluyendo obviamente a patronos y empleados.

Aprovechando este marco jurídico, se debería trabajar en proponer formas de organización diferentes al negocio familiar y la necesidad de llevar registros contables bajo un régimen fiscal menos proteccionista, con un análisis de los costos incrementales de operación, sin perder de vista el objetivo de fomentar el desarrollo y crecimiento las Mipymes. Obviamente implicaría, revisar y ajustar los requisitos y condiciones de acceso y permanencia de las Mipymes en el Régimen Especial de Estimación Administrativa o de Cuota Fija, con el propósito de reducir la concentración de contribuyentes sin registros contables.

El régimen especial de cuota fija, fue formalmente establecido en la Disposición Técnica No. 019-2004 y su Reforma, Acuerdo Ministerial del MHCP No. 026-2001, ambos decretos ratificados como vigentes en el artículo 75 de la Ley 562 relativa al Código Tributario Nacional de Noviembre del 2005.

Las reformas a esta Disposición Técnica y al Acuerdo Ministerial deberían orientarse para evitar el acceso y la permanencia a las Mipymes en el régimen de cuota fija, de tal manera que las Mipymes no continúen refugiándose en un paraíso fiscal desconectado de la realidad, bajo la forma de negocio familiar, sin llevar registros contables, sin acceso al crédito bancario más barato que el crédito de las micro financieras y sin inscribirse como patrono ni inscribir a sus empleados, en el sistema de seguridad social, lo que paradójicamente impide su crecimiento al no verse forzada a competir como empresa en una situación de nuevas condiciones aunque con mayores costos, pero en términos iguales de competencia con respecto a las empresas formalmente constituidas.

Esta línea de pensamiento es compartida por Eduardo Lora, Gerente General del Departamento de Investigaciones del BID, quien afirmó a finales de Enero 2011, en la presentación del estudio **La Era de la Productividad**, que los regímenes tributarios en América Latina son tan complicados que han creado regímenes simplificados con una tasa fija que dificultan a las Mipymes ajustarse e impiden su crecimiento y productividad.

Al igual que las alcaldías, hay que capacitar y entrenar a las Mipymes sobre las ventajas de crecer y desarrollarse como empresa y no como negocio familiar, bajo un régimen de competencia con acceso a crédito bancario y a un sistema especial de seguridad, respaldados por un buen sistema de información financiera que sea coherente con las Normas Internacionales para Pymes y que además permita aprovechar los instrumentos financieros creados en la modernización del marco jurídico de las Mipymes y tomar mejores decisiones operativas, gerenciales y estratégicas que las que se toman actualmente.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## OBSERVACIONES Y COMENTARIOS A TERMINOLOGIA FINANCIERA DEL ACTUAL MARCO LEGAL MUNICIPAL

### TERMINOLOGIA FINANCIERA

### OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

#### LEY DE MUNICIPIOS, REGLAMENTO Y SUS REFORMAS

##### DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

Arto 42.

El Patrimonio de los Municipios está constituido por los bienes municipales públicos y particulares, **así como los ingresos que perciba de cualquier título, los derechos y obligaciones y las acciones que posea.**

**Son bienes públicos municipales** los destinados a uso o servicios de toda la población.

**Los bienes particulares municipales** son aquellos cuyo uso está limitado por las normativas de las autoridades municipales

Arto.43.

Los bienes públicos municipales son **inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.** El reglamento de la presente ley determinará los aspectos de naturaleza registral que identificarán los bienes

Esta definición no contempla los **activos recibidos por la Alcaldía en calidad de donación, en cesión o administración** por parte del Estado, Ministerios, Entes Estatales, o bien, de Particulares, así como no contempla los activos **dados por la alcaldía en arriendo, administración o cesión a terceros.**

El Artículo 133 de la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario, se ha encargado de llenar otro vacío de esta ley, pues define que el Patrimonio se determina por la diferencia entre, los rubros del Activo menos los rubros del Pasivo y que las variaciones anuales del Patrimonio Neto se determinan y se expresan en el Estado de Resultados como la diferencia entre Ingresos y Gastos, tal como se describe más adelante en.

La presente definición de Patrimonio Municipal no aclara si incluye o no, **Las transferencias del gobierno central y las donaciones de fuentes externas**, ya sean en efectivo o en especie

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



de dominio público municipal.

Los bienes particulares municipales **se rigen por las normas de derecho común. Los Municipios no podrán donarlos**, salvo a Entidades Públicas o Asociaciones Privadas sin fines de Lucro **para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico social**, con la aprobación del Concejo Municipal y de conformidad con la presente Ley.

Arto.44

**Los terrenos ejidales son propiedad municipal, de carácter comunal**; podrán ser objeto de arriendo pero no de enajenación. La utilización será determinada por el Concejo Municipal respectivo, de conformidad con la Ley que sobre esta materia se dicte.

Arto. 45

El patrimonio de los municipios y su gestión administrativa **serán fiscalizados periódicamente por la Contraloría General de la República**, de conformidad con la ley de la materia.

## REGLAMENTO DE LA LEY DE MUNICIPIOS

Sección I

Del Registro de los Bienes Municipales

Arto. 100

Las Transferencias del Gobierno Central y las Donaciones serán comentados cuando se analice esos conceptos en el artículo 15 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

A partir de esta facultad, la alcaldía podría ceder terrenos para impulsar programas sociales de Reforma Agraria y de Viviendas de Interés Social que impulsa INVUR a nivel nacional o bien establecer programas locales de viviendas sociales.

Qué pasa con los terrenos que no son ejidales, fincas, semovientes, que forman parte del territorio de la alcaldía y algunos de ellos se cuenta con el título de propiedad.

Qué pasa con el tratamiento contable de los recursos naturales como minas, montañas, ríos, lagunas, bosques.

Se puede concluir que los tres elementos constitutivos en la definición del Patrimonio Municipal, que suministra la Ley de Municipios, son los siguientes

- Bienes Públicos Municipales,
- Bienes Particulares Municipales y
- Terrenos Ejidales.

Sin embargo no está claro cuál es el contenido del concepto de Bienes y Terrenos, para asegurarse que se incluyen todos los

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



A partir de la entrada en vigencia del presente reglamento el Alcalde del municipio correspondiente **deberá en un plazo no mayor de ciento ochenta días investigar los bienes que posea el Municipio a cualquier título.**

## Arto. 101

**Realizado el inventario, el Alcalde** deberá presentar ante el Concejo la clasificación de los Bienes Inmuebles del Municipio, en públicos, particulares y señalar los ejidos.

Esta declaración aprobada por el Concejo deberá remitirse al Registrador de la Propiedad Inmueble correspondiente.

## Arto. 102

El Registrador Público de la Propiedad Inmueble deberá anotar en el Asiento correspondiente el carácter de cada bien y librar a costa del Municipio, las certificaciones correspondientes.

## Sección II Administración de los Bienes Municipales

## Arto. 103

Para el mejor aprovechamiento o régimen de bosques, terrenos cultivables u otros bienes, los Concejos Municipales observarán en la administración de su patrimonio las normas dictadas por los diversos órganos por la Administración Estatal y la Contraloría General de la República en materia de su competencia.

activos, algunos de ellos tales como, Equipo y programas computarizados actualmente en uso por las alcaldías, Maquinaria, Mobiliario y Equipo, Infraestructura de Caminos, Calles, Puentes, Edificios, Escuelas, Centros de Salud, Hospitales, Casas de Habitación, Casas de Recreo, Gimnasios, Parques, Mercados, Biblioteca, Cementerios y Museos.

El título de propiedad de estos bienes o activos es sumamente importante y más aún asegurarse que estén apropiadamente registrados en el Registro Público de la Propiedad Inmueble y mueble para minimizar posibles situaciones de conflicto de propiedad.

Se presume que las alcaldías no actualiza anualmente, el inventario de los bienes que integran el patrimonio municipal, a pesar que este Reglamento de la Ley de Municipios es de septiembre del 1997.

Por lo que se puede concluir que la CGR no ejerce la función de fiscalización periódica establecida en el artículo 45 de la Ley de Municipios, o sea que no han constituido su Patrimonio Municipal y tampoco lo actualizan periódicamente.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## Arto. 104

Las cuentas de administración del patrimonio se formarán, rendirán y fiscalizarán del modo dispuesto en la Ley de Municipios.

## DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

### Arto. 46

Los ingresos de los municipios pueden ser **tributarios, particulares, financieros, transferidos por el Gobierno Central y cualquier otro** que determinen las leyes, decretos y resoluciones.

### Arto. 47

**Los ingresos tributarios** se crearán y regularán en la Legislación Tributaria Municipal, la que se establecerá para cada uno de ellos, su incidencia, los rangos de tipos impositivos máximos y mínimos; así como las garantías de los Contribuyentes.

### Arto. 48

Cada Concejo Municipal aprobará su Proyecto de Plan de Arbitrios, con fundamento en la Legislación Tributaria Municipal, y en él determinará los tipos impositivos aplicables a cada uno

Los conceptos de Ingresos Particulares, Financieros no están definidos en este capítulo

Los Planes de Arbitrios no serán necesarios cuando se apruebe el Proyecto de Ley de Código Tributario Municipal que sometió AMUNIC como iniciativa de Ley en la Asamblea Nacional, hace

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



de los tributos, dentro de los rangos a que se refiere el artículo precedente.

Los Planes de Arbitrios Municipales y sus Reformas deberán ser presentados ante la Asamblea Nacional para su aprobación, de conformidad con lo establecido en el Artículo. 138 Cn.(número 27).

Arto. 49

**Los ingresos tributarios** pueden proceder de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales, los que serán regulados por la ley de la materia.

Arto. 50

El Concejo Municipal no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos, tasas o contribuciones especiales, salvo en los casos previstos en la Legislación Tributaria Común y de acuerdo con las formalidades establecidas en la misma.

Arto. 51

Los Gobiernos Municipales **podrán solicitar y obtener de la banca pública o privada, créditos a corto y mediano plazo**, para la realización de obras y para la prestación y mejora de servicios públicos derivados de sus competencias, debidamente

más de 2 años. Se supone que el Código Tributario permitirá a los gobiernos locales un manejo más flexible, en cuanto a poder fijar y determinar los rangos de tipos máximos y mínimos de las tasas de servicios y de algunos impuestos como el IBI.

Esta definición de ingresos tributarios, excluye los internacionalmente denominados **impuestos compartidos**, posiblemente porque no son recaudados ni administrados por los gobiernos locales y excluye las transferencias corrientes del gobierno central porque no son tributos. Aunque ambas exclusiones son elementos constitutivos de los ingresos corrientes.

La ubicación de este artículo dentro de este capítulo (ingresos municipales) podría interpretarse que tanto los préstamos de corto plazo como los de mediano plazo podrían considerarse Ingresos Municipales, lo cual es inapropiado ya que los préstamos bancarios

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



aprobados por los respectivos Concejos Municipales, de conformidad con sus Planes de Desarrollo.

El municipio podrá garantizar estos créditos hasta con el 50% de sus gastos presupuestados para inversión con sus bienes muebles e inmuebles de carácter particular.

constituyen de por sí, una categoría de financiamiento que se clasifica en el Balance General como pasivo corriente o como pasivo de mediano o largo plazo, según la naturaleza y condiciones del préstamo.

Los Préstamos Bancarios a Corto Plazo, mediano y largo Plazo, según corresponda, no se deben considerar un Ingreso Municipal, porque constituyen de por sí, una categoría especial de financiamiento externo, dentro del Flujo de Efectivo y del Balance General, especialmente cuando se reciben los préstamos y cuando estos se pagan las amortizaciones al principal, pero cuando se paga el servicio de la deuda, los gastos financieros afectan el Estado de Resultado y el Presupuesto Municipal.

**PLAN DE ARBITRIOS, CREADO POR DECRETO PRESIDENCIAL NO. 255, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ARTICULO 48 DE LA LEY DE MUNICIPIOS.**

## Artículo 40

Establece que las tasas por los servicios de recogida de basura, limpieza de calles, cementerio, rastro y las referidas a cualquier otro servicio que prestan o puedan prestar las Alcaldías se determinarán de forma que **lo recaudado por tales servicios cubre al menos el cincuenta por ciento del costo de los mismos.**

Este artículo explícitamente reconoce el subsidio a los servicios municipales que no es congruente con el principio de la autonomía y la suficiencia financiera que debe predominar en una moderna gestión financiera municipal.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



<p><b>PROYECTO DE LEY DE CODIGO TRIBUTARIO MUNICIPAL</b></p> <p><b>Arto. 36 Clasificación de los ingresos municipales</b></p> <p>Los ingresos de las Municipalidades son <b>tributarios, patrimoniales, financieros, transferidos por el Gobierno Central</b> y cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y resoluciones.</p> <p><b>Los Tributarios</b> son ingresos corrientes ordinarios y comprenden todos los fondos procedentes de la recaudación de los <b>impuestos, tasas y contribuciones especiales</b>.</p> <p><b>Los No Tributarios</b> incluyen los recaudos por conceptos de <b>multas, recargos, recuperaciones por cobro de cuentas morosas</b> y otros ingresos no corrientes.</p>	<p>Este proyecto de ley se encuentra en la Comisión de Población, Desarrollo y Municipios de la Asamblea Nacional desde Mayo del 2007. Se supone que los planes de arbitrios serán descontinuados con la aprobación del Código Tributario Municipal y se otorgará mayor flexibilidad a las Alcaldías para poder fijar y administrar los rangos mínimos y máximos de las tasas de los diferentes servicios municipales y contribuciones especiales de acuerdo a su realidad local y se endurecerán los requisitos para ingresar al régimen de cuota fija y se promoverá el régimen general de cuota variable con respaldo en registros contables.</p> <p>A pesar que existe definición de Ingresos Tributarios e Ingresos No Tributarios, extrañamente no existe definición de ingresos patrimoniales, e ingresos financieros, ni de <b>los impuestos compartidos</b> como los que definimos anteriormente. Tampoco existe una definición exhaustiva y precisa <b>de ingresos de capital</b>. Hay un avance conceptual, pues las recuperaciones por cobro de cuentas morosas no las consideran <b>ingreso de capital</b> a como las considera la Ley de Régimen Presupuestario Municipal que será analizada a continuación.</p>
<p><b>LEY DE REGIMEN PRESUPUESTARIO MUNICIPAL</b></p> <p><b>Arto.15</b></p> <p><b>Los Ingresos Corrientes</b> provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales que recauda la municipalidad originados en los derechos de la municipalidad y cancelados en</p>	<p>Extrañamente en esta Ley no hay una definición clara y exhaustiva de los gastos corrientes ni de los gastos de capital.</p> <p>Esta definición de <b>ingresos corrientes</b> es más apropiada para definir los denominados <b>Ingresos tributarios</b> porque éstos provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales, recaudados y administrados por las alcaldías, en base al plan de arbitrios. Sin embargo esta definición omite dos hechos económicos</p>



# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



el año que se ejecuta el presupuesto.

Los impuestos municipales son las obligaciones a favor de la municipalidad que pagan los ciudadanos de una circunscripción para el **sostenimiento general del gobierno local**, siempre y cuando estén dentro de los supuestos previstos por la ley.

**Los impuestos municipales** vigentes son los siguientes:

- Matriculas y Licencias,
- Impuestos sobre Ingresos,
- sobre Ventas y Servicios,
- Rodamiento,
- Bienes Inmuebles y
- Otros Impuestos.

Las tasas son cobradas a los contribuyentes por la prestación de un servicio y pueden ser **tasas por aprovechamiento y por servicios**.

**Las tasas por aprovechamiento** se originan por la utilización de un bien de dominio público o el desarrollo de una actividad en ellos que beneficie al contribuyente; incluye tasas por:

- el aprovechamiento de un terreno,
- por la extracción de productos (madera, arena, etc.) en terrenos municipales,
- por la ubicación de puestos en terrenos públicos

importantes, **las Transferencias del Gobierno Central** y las reasignaciones de los denominados **impuestos compartidos**.

**Las transferencias corrientes** que hace anualmente el gobierno central a las alcaldías es un hecho económico no contemplado en la definición de Ingreso Corriente, pues una parte de estas transferencias, se utiliza para financiar gastos corrientes y otra parte para financiar gastos de capital, por lo que en términos presupuestarios y contables, deberían ser clasificadas al momento de su recepción física como Transferencias corrientes y como Transferencias de Capital, esto implica que al momento de su uso, y para mantener el principio de consistencia se deben clasificar como Gastos Corrientes y como Gastos de Capital.

**Los impuestos compartidos**, es otro hecho económico no está incluido en la definición de ingreso corriente, pues según la terminología internacional, son impuestos recaudados y administrados por el Gobierno Central y luego redistribuidos entre los gobiernos locales y gobiernos regionales del país, generalmente para financiar sus gastos corrientes.

Tales impuestos generalmente tienen su asidero legal en derechos constitucionales, leyes generales o específicas, como el azúcar, la energía eléctrica, derechos de exploración y explotación de recursos naturales de su territorio. etc etc

Sin embargo, hay que tener sumo cuidado si las leyes creadoras de estos impuestos contemplan o no, condiciones que regulan su uso

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



- por la construcción de rampas en cunetas,
- por la realización obras en las vía pública
- por la ubicación de rótulos de publicidad
- por derecho de piso
- por ventas ambulantes
- por el uso de instalaciones municipales y
- por otros aprovechamientos

**Las tasas por servicios** son las que **se cobran por la prestación de un servicio por parte de la municipalidad.**

Incluyen las tasas por:

- basura y limpieza
- limpieza de rondas en los caminos
- uso del cementerio
- arrendamiento de tramo del mercado
- uso del rastro
- derecho de corralaje y destace
- inscripción y refrenda de fierros
- carta de venta y guía de traslado de ganado
- inscripción y certificación de servicio civil
- extensión de solvencias y otros certificados
- por reparaciones que realice las municipalidades a favor de particulares
- por la extensión de permisos de construcción
- por derechos de línea
- por las inspecciones que realice la municipalidad
- por concepto de venta de especies fiscales y formularios

que impiden a las alcaldías, un libre manejo para financiar sus gastos corrientes, como por ejemplo el impuesto de gasolina que administra el FOMAV, cuyo uso específico es el mantenimiento de la red vial municipal que generalmente son gastos de capital, por lo que no se podría clasificar como ingreso corriente.

Se puede concluir que aunque el impuesto de la gasolina y los derivados del petróleo es un **Impuesto Compartido** también es una **Renta con Destino Específico**, tal como aparece descrito en el artículo 18 de la Ley de Administración Financiera y Régimen Presupuestario que se analizará más adelante.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



- por la realización de avalúos catastrales
- por el permiso de operación de transporte y
- por otros servicios municipales

**Las Contribuciones Especiales** se originan en el beneficio directo que perciben los pobladores debido a la ejecución de obras por parte de la municipalidad y que se traducen en mayor valor de las propiedades para los contribuyentes tales como,

- pavimentación,
- adoquinado y encunetado de calles,
- instalación de servicio de agua potable y alcantarillado
- otras contribuciones especiales

**Los Ingresos de Capital** representan un conjunto de ingresos no recurrentes que la municipalidad recibe de fuentes diversas como **transferencias, donaciones, préstamos e ingresos financieros, venta y alquiler de activos de la municipalidad y otros ingresos.**

Así mismo se incluye como ingresos de capital, las recuperaciones de pagos de años anteriores en concepto de impuestos, tasas o contribuciones.

**Las transferencias** se refieren a aquellas provenientes del Gobierno Central, de la Asamblea Nacional y Otras.

**Las Donaciones** son ingresos provenientes de Organismos

Tal como se observó en el análisis de la definición del Patrimonio Municipal, generalmente las Donaciones, tienen como finalidad específica el financiamiento de Gastos de Capital, sin embargo los Contratos y/o Convenios de donación, expresan algunas condiciones a ser cumplidas ya sea por el Gobierno Central en su carácter de intermediario y garante de este financiamiento, o bien, por los Gobiernos Locales y Comunidades, en su carácter de beneficiarios directos o indirectos.

**En el caso de las donaciones no condicionadas**, desde la fecha de inicio de la vigencia del convenio y/o contrato de actúan como administrador en posesión de los bienes transferidos y pueden iniciar el trámite para obtener el título de propiedad de los bienes de capital donados. Una vez adjudicado el título de propiedad se

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



Extranjeros o Instituciones del Sector Privado Nacional e Internacional.

puede registrar presupuestariamente como Ingreso de Capital y contablemente como Patrimonio Municipal.

**En el caso de las donaciones condicionadas**, los gobiernos locales actúan como administrador del convenio durante el periodo de su vigencia, pero una vez que el financiador considera expresamente por escrito que se han cumplido con todas las condiciones del convenio, se inicia el proceso jurídico de obtener y registrar este título de propiedad para que sea legalmente reconocido.

Las donaciones condicionadas podrían ser clasificadas como Patrimonio Municipal Condicionado, o como Pasivo Contingente hasta que la alcaldía beneficiaria de esta donación, cumpla con todas las condiciones establecidas en el Contrato o Convenio de Donación, y se inicie el proceso hacia la titularidad de la propiedad de los activos a favor de la alcaldía

Generalmente estas **donaciones**, consisten sólo en componentes de bienes de capital, pero algunas de las cuales también tienen componentes para financiar **bienes de consumo** como salarios, viáticos, gastos de movilización, becas, seminarios talleres de capacitación y asistencia técnica.

El inciso i) del artículo 4 de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario se definen como Ingresos con Afectación Específicas.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



Las fuentes financiadoras de donaciones condicionadas y no condicionadas, podrían ser los Ministerios e Instituciones descentralizadas, Empresas del Estado, Agencias de Cooperación Externa, Sociedad Civil, ONGs y Empresa Privada.

**Los ingresos de capital** al igual que los ingresos municipales que comentamos en la ley de Municipios, no deberían incluir préstamos, pues los préstamos constituyen una fuente de financiamiento externa, por lo que hay que darle un tratamiento por separado. Las alcaldías pueden negociar con los bancos del sistema financiero nacional e internacional préstamos para cubrir necesidades transitorias de **gastos corrientes** y necesidades muy particulares de **proyectos de inversión** dentro de los **gastos de capital**.

La necesidad, cuantía y la oportunidad de ambos financiamientos, se determinarían cuando se prepare el Estado Proyectado de Flujo de Efectivo como un Estado Financiero complementario del Presupuesto Municipal, tanto para las operaciones corrientes como para las operaciones de capital.

En este flujo se incorporan los posibles ingresos por préstamos bancarios en los meses que se estiman recibir y se deberían clasificar como fuente de financiamiento del Fondo de Gastos Corrientes o como fuente de financiamiento del Fondo de Gastos de Capital, dependiendo de la finalidad del préstamo, pero cuando ocurren los flujos reales de ambos tipos de préstamos, hay que afectar otros estados financieros el Estado de Flujo de Efectivo y el Balance General pero nunca el Presupuesto Municipal.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



	<p>Al suscribir el contrato de préstamo y recibir el financiamiento de los bancos e instituciones financieras se afecta el Balance General pero cuando se paga el servicio de la deuda, o sea los intereses, comisiones y demás gastos se afectan los gastos financieros del Estado de Resultado y los Gastos Financieros del Presupuesto Municipal.</p> <p>Algo similar ocurre cuando se hacen los pagos en concepto de amortizaciones del principal, se disminuye la deuda registrada como pasivo en el Balance General y se afecta el Flujo de Efectivo Corriente o de Capital, según el tipo de préstamo.</p>
	<p><b>Las ventas y alquiler de activo y otros ingresos</b> no deberían ser considerados como ingreso de capital, sino más bien como un <b>ingresos propios de naturaleza no tributaria</b> dentro de los ingresos corrientes, y más precisamente como <b>Ingreso Patrimonial</b>.</p> <p>En resumen los ingresos corrientes definidos en la sección anterior, estarían integrados por los ingresos propios (tributarios, no tributarios, patrimoniales, financieros y otros ingresos), las transferencias corrientes y los impuestos compartidos y otros ingresos externos.</p> <p><b>Los ingresos propios tributarios</b> son los impuestos, tasas y contribuciones especiales. <b>Los ingresos propios no tributarios o ingresos patrimoniales</b> son los otros ingresos tales como las ventas y alquiler de activo, <b>los ingresos financieros</b> como los intereses y mantenimiento de valor de los depósitos en bancos que</p>

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



tenga la alcaldía.

Como se podrá verificar más adelante, la definición anterior se ajusta más a la definición de ingresos propios que establece el primer párrafo del inciso j), artículo 4 de la Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario.

Sin embargo, esta definición sin justificación técnica alguna, anula cuando en el siguiente párrafo de ese mismo inciso y artículo, establece: ***En el caso de los Municipios, las Transferencias de Fondos del Gobierno Central, las Donaciones y los Créditos constituyen también Ingresos Propios.***

***Las recuperaciones de pagos de años anteriores***, incluyendo los intereses corrientes, recargos por mora y multas administrativas, son hechos financieros, o más bien operaciones de efectivo que incrementan la disponibilidad de caja y bancos y disminuyen las cuentas e impuestos por cobrar de la alcaldía, por lo tanto es una operación que sólo debe afectar el Flujo de Efectivo y el Balance General pero no es un evento económico para que pueda afectar el Presupuesto Municipal o el Estado de Resultados.

Hay que reconocer que las recuperaciones fueron eventos económicos cuando originalmente se registraron como ingresos en el Presupuesto Municipal y en el Estado de Resultados en los años respectivos anteriores, pero dejaron de serlo, cuando no se cobraron ni fueron pagados por los contribuyentes en dichos periodos.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



Por lo tanto en el presupuesto municipal sólo se debe considerar como **ingreso de capital**, ya sea en efectivo o en especie, las transferencias de capital del gobierno central, las transferencias de los ministerios e instituciones descentralizadas del estado y las transferencias y donaciones de capital de la cooperación externa, incluyendo a la sociedad civil y la iniciativa privada, siempre y cuando su finalidad sea el financiamiento de gastos de capital.

Se recomienda lectura a fondo de los convenios o contratos que sustentan estas transferencias y donaciones suscritos con los representantes legales de estas fuentes de financiamiento para saber si existen condiciones para el uso de estos fondos para poder suministrar un tratamiento contable y presupuestario apropiados.

Nuevamente, se remarca lo afirmado en el Patrimonio Municipal, que las transferencias y donaciones, especialmente las no condicionadas, deberían registrarse directamente como un incremento del patrimonio municipal y las transferencias y donaciones por las cuales existen condiciones deberían registrarse como patrimonio condicionado o como pasivo contingente y mantenerlas en esta cuenta del balance general hasta que el organismo donante por intermediación de una auditoría externa o de una evaluación propia de su representante, acepte que se han cumplido con todas las condiciones del convenio o contrato respectivo.

En este último caso y cuando la Alcaldía tenga en su poder esta carta de aceptación del cumplimiento de las condiciones expresas, podría contabilizar como un incremento del patrimonio municipal y



# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



	revertir el patrimonio condicionado o pasivo contingente respectivo.
<p><b>Artículo 50.</b></p> <p><b>Liquidación del Presupuesto</b></p> <p><i>Las obligaciones</i> reconocidas no satisfechas al último día del ejercicio, <i>los derechos</i> pendientes de cobro y <i>los fondos líquidos al 31 de diciembre</i>, configuran la liquidación del presupuesto.</p> <p>El saldo de caja que resulte del ejercicio presupuestario al 31 de diciembre de cada año, será incorporado <b>como un ingreso en el ejercicio presupuestario siguiente.</b></p> <p><b>Artículo 52.</b></p> <p><b>Estados Financieros y Cuentas Anuales</b></p> <p>Las municipalidades, al cierre del ejercicio presupuestario, formarán y elaborarán, según el grado de desarrollo, <b>los estados financieros y cuentas anuales</b> que se exigen a continuación, los cuales reflejan las operaciones presupuestarias, independientes y auxiliares, patrimoniales y de administración financiera llevadas a cabo durante el ejercicio presupuestario; los cuales, al tenor de lo que dispone el Artículo 28, numeral 17 de la Ley de Municipios, deberán ser conocidos</p>	<p>El primer y segundo párrafo de este artículo, es consecuencia de la falta de un sistema contable que funcione bajo el criterio del devengado y uno de sus efectos es recargar innecesariamente el Presupuesto Municipal convirtiéndolo en un Estado Financiero híbrido y confuso, pues está conformado por elementos que son propios del Estado de Resultado, Balance General o Estado de Flujo de Efectivo y son excluyentes entre sí, no deben estar en uno o en otro estado.</p>

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



y aprobados por el Concejo Municipal.

## Artículo 53

### Estructura y Contenido

Las Cuentas y Estados Financieros a que se refieren los incisos anteriores, deberán constar entre otras cosas, de las siguientes partes:

- 1) Estado de Ejecución Presupuestaria
- 2) Cuentas Pendientes de Cobro
- 3) Cuentas Pendientes de Pago; y
- 4) Liquidación del Presupuesto Municipal

Las municipalidades comprendidas en las Categorías A, B y C conforme el artículo 10 de la presente Ley, deberán además, incorporar, en sus Estados Financieros y cuentas anuales:

- 1) Balance General
- 2) Estado de Resultados
- 3) Estado de Origen y Aplicación de Fondos

Las Municipalidades que tengan empresas municipales,

Nuevamente las Cuentas Pendientes de Cobro como las Cuentas Pendientes de Pago son cuentas legítimas del Balance General y en las alcaldías, cuyo sistema de contabilidad funciona sobre la base del criterio del devengado, deberían suministrar esta información y no el Presupuesto Municipal.

Extrañamente en esta lista de Estados Financieros, no se detalla el Estado de Flujo de Efectivo o Flujo de Caja, sin embargo en el artículo 57 relativo a las funciones de la Administración Financiera en el inciso 3 se establece como función:

- 3) Distribuir en el tiempo las disponibilidades dinerarias para la puntual satisfacción de las obligaciones municipales.

Por otra parte a pesar de esta obligación, no todas alcaldías que están clasificadas en las Categorías A, B y C cumplen con este requisito de preparar Balance General, Estado de Resultados y

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



deberán adjuntar los Estados Financieros de dichas empresas.

## Artículo 54.

### Asistencia Técnica

Como parte de su función de asistencia técnica la Junta Directiva del INIFOM, en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la aprobación de la Contraloría General de la República, propondrá lo relativo a los Catálogos de Cuentas y, a solicitud de las Municipalidades, capacitará acerca de los formularios necesarios para el registro de la información señalada en el artículo anterior.

Igualmente corresponderá al INIFOM, a solicitud de los Municipios, la asistencia técnica con relación al uso de los instrumentos presupuestarios que la presente Ley establece para la ejecución y seguimiento del Presupuesto Municipal.

## Artículo 55

### Memoria

Además de las cuentas y estados financieros referidos en el artículo anterior, las Municipalidades podrán, a efectos de hacer balances económicos públicos de su ejecución presupuestaria, acompañar una Memoria demostrativa **del grado que se han**

Estado de Origen y Aplicación de Fondos.

En la práctica MHCP ha introducido mejoras en la estructura y la conceptualización del Presupuesto Municipal en coordinación con INIFOM y la Asociación de Municipios de Nicaragua (Amunic)

De manera similar AMUNIC, en coordinación con INIFOM, algunas alcaldías y representantes de agencias internacionales, actualmente trabajan en el diseño e implantación de un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) municipal.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



***cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados con el costo de los mismos***, que tenga por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos.

Así como ***el análisis del costo de funcionamiento*** y del rendimiento de los respectivos ***servicios o inversiones***.

Dicha memoria deberá ser presentada por el Alcalde al Concejo cuando rinda el Informe Final sobre la Ejecución Presupuestaria, y después a la población en el segundo Cabildo Ordinario, cuando se le presente el Informe sobre la Ejecución del Ejercicio Presupuestario inmediato anterior.

## Artículo 58.

### Disposiciones Transitorias Finales

Dentro de 90 días a la entrada de vigencia de la presente Ley, la Junta Directiva del Instituto Nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM), en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Contraloría General de la República (CGR), elaborarán los Manuales y los Catálogos de Cuentas que permitan implementar los ***Modelos de Estructura del Presupuesto y de los Estados Financieros***, en las clasificaciones que se dejan referidas en la presente Ley.

Son muy pocas las alcaldías que por su propia iniciativa han ***desarrollado un subsistema de costos*** para conocer los costos reales de funcionamiento por cada Centro de Responsabilidad, ***la contribución neta de los diferentes tributos y servicios***, incluyendo su ***aplicación para determinar el costo real de los proyectos de inversión pública***.

Las alcaldías cabeceras departamentales como Estelí y ciudades secundarias importantes con más de 30000 habitantes lograron desarrollar un subsistema de costos en hojas Excel pero fue para cumplir con un requisito exigido por el BID en el préstamo de Fortalecimiento Institucional Municipal del año 2002.

Esta ley fue publicada en la gaceta No. 67 del 4 de abril del 2001, y en lo referente a los modelos de Estructura del Presupuesto ha habido algún avance, pero en lo referente a los Estados Financieros no existen tales modelos, o si existen, no están disponibles al público.

**LEY NO. 550, LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y**

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## DEL REGIMEN PRESUPUESTARIO

### Artículo 4 Definiciones:

#### h) Flujo de Caja:

Comprende la proyección de ingresos a percibir y gastos a pagar del ejercicio fiscal presupuestado, en el que se identifican las necesidades de financiamiento en diferentes periodos del ejercicio.

En el flujo de caja también se proyectan los saldos de efectivo para cada periodo, así como los saldos de efectivo del inicio y cierre del ejercicio presupuestario.

#### i) Ingresos con Afectación Específica

Se entiende por ingresos con afectación específica los siguientes:

- I) Los provenientes de préstamos y donaciones otorgados por Estados y Organismos Internacionales para programas y proyectos específicos.
- II) Los provenientes de donaciones, herencias y legados particulares con destino específico otorgados a favor de cualquier entidad u organismo presupuestado.
- III) Los que se determinen por la Constitución Política de la República, Leyes y Tratados.

Este instrumento financiero no se acostumbra a elaborar en forma complementaria al Presupuesto Municipal. A como fue señalado en el análisis del artículo 53 de la Ley de Régimen Presupuestario Municipal.

Esta categoría de ingresos y sus componentes, no se utiliza cuando se elabora el Presupuesto Municipal.

Los recursos del FOMAV podrían clasificarse en esta categoría.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## j) Ingresos Propios

Son los recursos obtenidos por los Organos y Entidades Descentralizadas por Funciones, Entidades Descentralizadas Territoriales, Empresas del Estado e Instituciones Financieras del Estado provenientes de los **impuestos, tasas, contribuciones, venta de bienes y servicios, y/o patrimoniales, distintos de las transferencias de fondos públicos** que puedan recibir de la Administración Central con cargo al Presupuesto General de la República.

En el caso de los Municipios, las **Transferencias de Fondos del Gobierno Central, las Donaciones y los Créditos constituyen también Ingresos Propios.**

Esta definición es correcta.

Esta definición no es correcta, pues **las transferencias al igual que las donaciones e impuestos compartidos** no son ingresos generados por actividades y esfuerzos propios de las alcaldías

Son ingresos ajenos administrados y recaudados por otras instituciones del estado y en este sentido son diferentes a los ingresos propios aunque las alcaldías sean las beneficiarias de las trasferencias, donaciones e impuestos compartidos.

De igual manera no son ingresos propios **los créditos bancarios o créditos de proveedores** que puedan obtener las alcaldías para financiar sus operaciones corrientes o de inversiones

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## Artículo 17

### Contenido de los Presupuestos

Los presupuestos incluirán los objetivos y políticas presupuestarias y los ingresos y egresos previstos para el ejercicio presupuestario. Los mismos deberán reflejar **todas las fuentes de ingresos y la totalidad de los egresos** con sus respectivas desagregaciones.

## Artículo 18

### Presupuesto de Ingresos

Los Presupuestos de Ingresos contendrán todas las estimaciones de todos los recursos a percibir durante el ejercicio presupuestario, distinguiendo **según sus distintas fuentes**:

- Ingresos Tributarios,
- Ingresos no Tributarios,
- Rentas con Destino Específico,
- Ingresos Propios y de Gestión del Patrimonio,
- Ingresos Financieros,
- Ingresos de Privatización,
- Transferencias,
- Préstamos y

Estamos de acuerdo con esta conceptualización de ingresos y egresos desagregados por fuente de financiamiento.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



- Donaciones.

Los presupuestos de ingresos deberán incluir las existencias no comprometidas estimadas al 31 de diciembre del ejercicio presupuestario vigente.

## Artículo 19

### Presupuesto de Egresos

Los Presupuestos de Egresos contendrán todos los gastos a realizarse durante el ejercicio presupuestario, cualquiera que **sea la fuente de financiamiento:**

- Gastos Corrientes, distinguiendo en estos las partidas de salarios y remuneraciones
- Gastos de Capital
- Gastos Financieros
- Servicio de la Deuda
- Transferencias
- Adquisiciones de Activos no Financieros
- Transacciones de Activos y Pasivos Financieros.

En los Presupuestos de Egresos se utilizarán las técnicas más adecuadas para mostrar el cumplimiento de las políticas, metas físicas y producción de bienes y servicios dentro de los programas y proyectos a ejecutarse por los organismos comprendidos en la presente Ley, así como la incidencia

Estamos de acuerdo con este desglose, pero debe acompañarse de la conceptualización de cada elemento.



# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



económica y financiera de **la ejecución de sus gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.**

## Artículo 20

### Gasto Devengado

Se considerará gastado un crédito, y por lo tanto ejecutado el presupuesto en dicho concepto, **cuando quede afectado definitivamente al devengarse un gasto**, según los criterios que se establecen en el artículo 21 de la presente Ley.

## Artículo 21

### Momentos de Afectación Presupuestaria

Los Organismos y Entidades del Sector Público están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las siguientes condiciones, **según sean los momentos de ejecución presupuestaria.**

Para tales efectos **se entiende que los momentos de afectación presupuestaria serán los siguientes:**

#### a) En relación a los Ingresos

Estamos de acuerdo con esta definición de los momentos de afectación del ingreso y del gasto.

En las alcaldías el registro contable del ingreso devengado se afectaría tanto el Balance General (tributos por cobrar) como el Estado de Resultados (tributos devengados).

En el caso del IBI, cuando se generan los avisos o notificaciones de cobro del impuesto de bienes inmuebles diciembre y enero para ser pagadas por los contribuyentes de Enero a Junio de cada año.

El registro de las cuotas fijas del IMI y de servicios de basura de cada mes a que están obligados los contribuyentes a pagar cada

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## a.1) Ingreso Devengado

Es el momento del registro en el cual se verifica el hecho generador del derecho a percibir el ingreso correspondiente a favor del organismo o entidad titular.

## a.2) Ingreso Percibido

Es el momento de registro en el cual se hace efectiva la percepción del derecho antes referido.

## b) En relación a los Egresos

### b.1) Egreso Comprometido

Es el momento de registro en el cual se afecta la disponibilidad de los créditos presupuestarios. **Implica el origen de una relación jurídica con terceros**, que dará lugar, en el futuro, a una eventual salida de fondos, así como la **aprobación, por parte de un funcionario con autoridad para ello**, de la aplicación de los recursos por un concepto o importe determinado.

### b.2) Egreso Devengado

Es el momento de registro en el cual **se da por gastado un crédito y, por tanto, ejecutado el presupuesto de dicho concepto**. Implica una modificación cualitativa y cuantitativa

mes desde que se matricularon o cuando el servicio se suministra. El registro de las cuotas variables del IMI de cada mes podría ser el promedio de ingresos mensuales de los contribuyentes del año anterior o del presente año.

El registro en el Estado de Flujo de Efectivo sería cuando el contribuyente paga el IBI, IMI o Servicios, con lo que se aumentarían las disponibilidades de efectivo y se disminuirían los impuestos por cobrar. Ambas son cuentas del Balance General.

**El egreso comprometido** sería cuando se suscribe un contrato civil por el suministro de bienes y servicios que es aprobado por el alcalde o por quien este delegue. En el presupuesto se registra pero no en la contabilidad.

**El egreso devengado** en la medida en que los proveedores suministren los bienes y servicios de conformidad con lo pactado en los contratos o en las facturas soportadas previamente por órdenes de compra y actas de recepción física de dichos bienes y servicios.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



en la composición del patrimonio de la respectiva entidad u organismo y el **nacimiento de una obligación de pagar**, en forma inmediata o diferida, **por la recepción de bienes o servicios oportunamente contratados** o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación.

### b.3) Egreso Pagado

Es el momento del gasto que se ejecuta el cumplimiento financiero de la obligación contraída.

### Artículo 124.

#### Componentes del Subsistema Contable.

Los componentes del Subsistema de Contabilidad son:

- a) El conjunto de Normas, Principios, Manuales y Catálogos relativos al Sistema de Contabilidad Gubernamental.
- b) La contabilidad específica de los Entes Contables, la cual deberá ser llevada de conformidad con la presente Ley.
- c) La información consolidada de los Organos de Registro y Entes Contables del Sector Público.
- d) La base de datos centralizada del Sistema de Administración Financiera creado por esta Ley, así como los formularios y documentación soporte de todas las transacciones registradas.

Solo se registra en la contabilidad afectando una cuenta de gastos o una cuenta de activos contra una cuenta de pasivo.

**El egreso pagado** se registra tanto en el Presupuesto como en la Contabilidad, disminuyendo las disponibilidades de efectivo y disminuyendo el pasivo de la cuenta por pagar.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



e) **El registro y control sobre el Patrimonio de la Hacienda Pública y Bienes del Sector Público.**

## Artículo 130

### Momentos de la Afectación Contable

Los registros contables estarán supeditados a los momentos de afectación presupuestaria establecidos en el artículo 21 de la presente Ley.

A los efectos de reflejar **los movimientos patrimoniales** que alteran o puedan alterar la situación económica de la Hacienda Pública. **El momento de afectación contable corresponderá el registro del Devengado.**

## Artículo 133

### Estados de Ejecución Presupuestaria y Estados Contables Financieros.

La Dirección General de la Contabilidad Gubernamental deberán elaborar, trimestralmente, **los Estados de Ejecución Presupuestaria** de todos los organismos y entidades del Sector Público que reciban fondos con cargo al Presupuesto General de la República.

Así mismo la Dirección General de la Contabilidad

Nuevamente, la gran mayoría de las alcaldías tienen un conocimiento insuficiente del Patrimonio Municipal.

Esta es la gran ventaja de contar con un sistema de contabilidad **que funcione a base del criterio del devengado y no sobre la base de efectivo**, el cual permite registrar todos los derechos y obligaciones, ingresos y gastos antes de recibir los bienes y servicios y pagarlos.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



Gubernamental deberá elaborar, trimestralmente, **los Estados Contables Financieros** en los que expondrá:

- a) **El Inventario al inicio del ejercicio**, conformado por los rubros del **Activo menos los rubros del Pasivo con los que determinará el Patrimonio Neto**.
- b) Los Flujos de Ejercicio originados en transacciones y otros aspectos económicos constituidos por Egresos Corrientes, Egresos de Capital y Aplicaciones Financieras; Ingresos Corrientes, Ingresos de Capital y Fuentes Financieras.
- c) **El Inventario al cierre del ejercicio conformado por los rubros del Activo, Pasivo y Patrimonio Neto** modificados por la carga de tales flujos.

La suma algebraica de los ingresos y egresos determinará **la variación del Patrimonio Neto**.

El resultado será consistente por el uso de la partida doble con las **variaciones de las cuentas del Activo y del Pasivo**.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## LEY DE REFORMA A LA LEY NO. 355 LEY CREADORA DEL FONDO DE MANTENIMIENTO VIAL.

### Artículo 1 Reforma

#### Definiciones

#### Fondo de Mantenimiento Vial

Ente autónomo del Estado, administrado por su Consejo Directivo y autorizado por su Ley Creadora y la presente Ley, a administrar de manera autónoma, recursos pecunarios captados mediante la aplicación de **tarifas y cargos que son destinados de forma única y exclusivas para las actividades de mantenimiento y otras actividades conexas** de la Red Vial Nacional Mantenible y de la Red Vial Municipal Mantenible.

#### Mantenimiento Vial

Conjunto de Actividades adecuadas y oportunas, destinadas a preservar a corto, mediano y largo plazo, la condición de la vía para asegurar su buen funcionamiento y la prolongación de su vida de servicio, al máximo compatible con las previsiones de diseño y construcción.

Incluye las intervenciones de carácter **preventivo, rutinario y periódico** dirigidos a todos los elementos que conforman la vía.

**Los conceptos de mantenimiento** utilizados en esta ley corresponden a los conceptos financieros y contables de mantenimiento que **se registran y clasifican como gastos corrientes**.

Sin embargo, algunos estudios realizados por consultores nacionales e internacionales, señalan que los criterios de clasificación utilizados por la mayoría de las alcaldías, en la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto municipal, con

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



## Mantenimiento Preventivo

Actividades y obras de mantenimiento destinadas a prevenir fallas en la vía antes que ocurran.

## Mantenimiento Rutinario

Comprende todas aquellas actividades requeridas para conservar una vía de regular a buen estado, las cuales se repiten sistemáticamente una o más veces al año. También incluye aquellas labores de reparación vial destinadas a recuperar elementos menores dañados, deteriorados o destruidos del sistema de drenaje, señalización vial y elementos de seguridad, así como bacheo, sello manual de grietas, perfilado de bordes y taludes, nivelación de superficies sin pavimentar y hombros y la limpieza de los drenajes y del derecho de vía.

## Mantenimiento Periódico

Conjunto de actividades programables en períodos de más de un año, tendientes a renovar la condición original de los pavimentos mediante la aplicación de capas adicionales de material selecto, grava, reposición de adoquines, sello mecanizado de fisuras y grietas, tratamientos superficiales, recarpeteos asfálticos o de secciones de concreto, según sea el caso, sin alterar la estructura de las capas de pavimento

frecuencia **confunden los gastos de mantenimiento como gastos de capital**, algunos de ellos afirman que es a propósito, para mostrar una mayor ejecución de gastos de capital y evitar que les asignen menos recursos de transferencias presupuestarias del gobierno central.

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



subyacente.

El mantenimiento periódicos de los puentes incluye reparación o cambio de elementos estructurales dañados.

## **Mejoramiento:**

Mejoras o modificaciones de estándar horizontal o vertical de los caminos, relacionados con el ancho, el alineamiento, la curvatura o la pendiente longitudinal, a fin de incrementar la capacidad de la vía, la velocidad de la circulación y aumentar la seguridad vía. También incluye la ampliación de la calzada, la elevación del estándar del tipo de superficie de rodamiento, ya sea de tierra a material selecto, de material selecto a asfalto, adoquín entre otros y la construcción de estructuras tales como alcantarillas grandes, puentes o intersecciones.

## **Red Vial Municipal Mantenable**

Conjunto de vías terrestres de carácter público, en buen y regular estado, que se pueden conservar con los recursos financieros disponibles del FOMAV y de los Gobiernos Locales, establecidos en los Convenios Anuales entre ésta institución y AMUNIC.

La Red Vial Municipal Mantenable sólo podrá incorporar caminos y calles donde las actividades de mantenimiento vial son suficientes para asegurar un estado muy bueno o regular

El concepto de Mejoramiento corresponde a la categoría del Manual por Objeto del Gasto de **Construcciones, Adiciones y Mejoras.**



# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



de estas vías.

No podrán ser parte de la Red Vial Municipal Mantenible aquellos caminos que requieran una **rehabilitación o reconstrucción** para alcanzar un estado bueno o regular.

El artículo 7 en su inciso b) establece que la Red Vial Municipal Mantenible será establecida a través de Convenios Anuales firmados entre el FOMAV y AMUNIC. La identificación y priorización de los tramos que la conforman.

Realizará anualmente mediante un estudio técnico – económico, en el que se determinará qué tramos de caminos y calles, por su condición física se excluyen de la misma, por requerir éstos de intervenciones mayores a un mantenimiento, además el Convenio **no deberá contemplar la construcción de nuevas vías.**

## Emergencia:

Daño imprevisto que experimenta una carretera o camino ocasionado por fuerzas de la naturaleza o de la intervención humana, que obstaculiza o impide la libre circulación de los vehículos sobre la vía.

## Reparación de Emergencia

Trabajos que se ejecutan para reparar daños ocasionados por fuerza de la naturaleza o por intervención humana que impide la

El concepto de Rehabilitación o Reconstrucción corresponde al concepto Financiero y Contable **de Reparaciones Capitalizables.**

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



circulación sobre la vía pública.

## Artículo 2

### Los objetivos del FOMAV

- a) Se fomentará la generación de empleo, mediante la contratación de los servicios y las actividades de mantenimiento de la Red Vial Nacional Mantenible y en la Red Vial Municipal Mantenible.

Las empresas que ganen las licitaciones deberán contratar mano de obra local, salvo en los casos en que se requiera de mano de obra especializada que no se encuentre localmente.

En los casos de limpieza del derecho de vía y drenaje las obras deberán hacerse con microempresas asociativas de la región. Este tipo de contratación será de conformidad a los procedimientos establecidos **en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.**

En todos los casos se deberá otorgar trato preferencial a las empresas de capital nacional o aquellas empresas cuyo porcentaje sea de un 51% o más de capital nacional.

## Artículo 7 inciso b)

El financiamiento para el mantenimiento de la Red Vial

Actualmente este tipo de contrataciones se rige por **la Ley de Contrataciones Municipales y esta ley a su vez, será readecuada a la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público en Noviembre del 2011.**

# Colegio de Contadores Públicos de Nicaragua



RECTOR DE LA PROFESIÓN EN NICARAGUA  
Fundado el 14 de Abril de 1959



Municipal Mantenable provendrá:

1.- De la transferencia del 20% de los ingresos del FOMAV provenientes de la Ley de Creación del Tributo (gasolina y derivados del petróleo) para el Financiamiento del Fondo de Mantenimiento Vial.

2.- Las municipalidades deberán aportar (de sus ingresos corrientes), según la categoría establecida en la Ley No. 46, Ley de Transferencias Presupuestarias, desde la A hasta la H, desde **un 20% hasta un 50% del costo total de la obra**, teniendo presente su capacidad financiera.

***El aporte de las municipalidades será de la forma siguiente:***

1.- Las municipalidades comprendidas en las categorías A y B deberán aportar el 50%.

2.- Las municipalidades comprendidas en las categorías C y D deberán aportar el 40%.

3.- Las municipalidades comprendidas en las categorías E y F deberán aportar el 30%.

4.- Las municipalidades comprendidas en las categorías G y H deberán aportar el 20%.

No obstante esta disposición, la mayoría de las alcaldías continúan sin reflejar en el Presupuesto de Ingresos, el ingreso por concepto de Renta con Destino Especifico proveniente de la gasolina y derivados del petróleo; así como tampoco incorporan en el Presupuesto de Gastos, los egresos de Mantenimiento de calles y caminos de la Red Vial Municipal Mantenable, incluyendo la contrapartida de gastos que le corresponde financiar de sus ingresos corrientes.

Las causas de esta falta de transparencia informativa al elaborar el presupuesto y la posterior rendición de cuentas durante la ejecución presupuestaria se desconocen. Además resulta difícil de rastrear y localizar ebido al manejo inapropiado del concepto de mantenimiento como gasto de capital y no como gasto corriente.

Algunos consultores nacionales y extranjeros afirman que es a propósito, para mostrar una mayor ejecución de gastos de capital y evitar que les asignen menos recursos de transferencias presupuestarias del gobierno central por este concepto.