

Federalismo Fiscal

Mark Gallagher y Oscar Edgardo Melhado

INTRODUCCION

Existe un nuevo consenso en El Salvador acerca de la necesidad de desarrollar el gobierno local. El desarrollo municipal es visto como un componente del proceso de democratización. Por otro lado, existe evidencia de que en El Salvador muchos de los servicios públicos pueden ser provistos con mayor eficiencia a nivel local.

Una parte de la estrategia de desarrollo municipal consiste en proponer un sistema financiero y el federalismo fiscal para asegurar un cierto grado de autonomía financiera municipal y distribuir poderes entre distintos niveles de gobierno.¹

Existen estrategias de descentralización que están siendo formuladas por distintas instituciones, pero no es fácil definir cómo se podría llevar a cabo el proceso. El problema radica en que una gran cantidad de municipios, por su tamaño o falta de recursos humanos, no tienen la capacidad para manejar actividades relativamente complejas. A dicho problema se añade lo intrínsecamente difícil que es llevar a cabo una descentralización significativa de las funciones públicas.

La descentralización de actividades gubernamentales tiene dos dimensiones, una económica y la otra relacionada con la democratización, y ambas tienen igual importancia. Desde el punto de vista económico, se podría esperar que la descentralización de programas y el aumento de poder de los individuos podría mejorar la asignación de recursos, ya que los usuarios tienen mucha mejor idea de cuáles son sus necesidades. Además, a nivel local se tiene más información sobre las características de los programas, y de esa manera la evaluación del desempeño de la actividad pública podría tener una base más firme. Desde el punto de vista de la democracia, al permitir que los ciudadanos participen en la toma de decisiones sobre actividades que los afectan, contribuye al sentido de que son partícipes del proceso político, tanto o más que el votar en elecciones nacionales cada tres o cinco años.

Marco analítico: El federalismo fiscal se refiere a las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno central y el local.² Normalmente la definición se concentra en las relaciones financieras, pero es importante entender que tales relaciones implican una distribución de poderes, responsabilidades y autoridades.

Tradicionalmente se ha propuesto que la mayoría de los impuestos sean recaudados por el gobierno central y se transfieran recursos al gobierno local. Las propuestas del federalismo fiscal deberían definirse según las ventajas económicas que pueda obtener una nación, pero también deberían ser construidas según las preferencias de su población. Considerando el asunto según los criterios de la eficiencia, podemos analizar las funciones de cualquier gobierno y comparar las “ventajas” de los diferentes niveles de gobierno.

La separación de ventajas del gobierno central - local

- o Por su naturaleza, unas cosas se pueden hacer mejor a nivel local:
 - el gobierno local puede responder mejor a los requisitos locales, lo que implica mayor nivel de responsabilidad.
 - algunos servicios se pueden proveer mejor a nivel local: tren de aseo, alumbrado, quizás policía.
 - vínculo más estrecho entre los beneficios de servicios provistos y sus costos.
 - si hay capacidad técnica y política, un impuesto predial será mejor ejecutado a nivel local.

- o Funciones que se deberían ejecutar a nivel nacional:
 - casi todos los impuestos importantes (IVA, Renta, y Derechos de Importación).
 - establecimiento de las normas de la educación básica, salud, telecomunicaciones, electricidad, y el marco legal general.
 - provisión de servicios públicos como defensa, relaciones exteriores, y el manejo macroeconómico.

En el proceso de distribuir la producción de servicios por entidades públicas a nivel local, la democracia tiene impactos en la eficiencia, especialmente en la revelación de los gustos de la población. El voto es una valiosa manera

de expresar los gustos del pueblo. En este sentido, la democracia parece ser clave en el funcionamiento eficiente del gobierno local. Sin embargo, el voto por la mayoría no es indispensable para esta eficiencia. Por ejemplo, el “efecto-Tiebout” nos enseña que el poder de migrar también puede generar la misma eficiencia.³ El efecto-Tiebout implica “votar con los pies”, o manifestar preferencias por medio de la movilidad. Por ejemplo, si no le conviene a un ciudadano las decisiones de una jurisdicción, se puede mover a la que más le convenga.

En caso de tener un sistema gubernamental unitario en vez de un sistema federal, el gobierno central tiene monopolio y el efecto-Tiebout de “votar con los pies” no es posible. De esta forma, la descentralización es una parte necesaria en el proceso de dar más voz y más poder al individuo sobre los asuntos que le afectan directamente.

La descentralización del estado y la visión del futuro: Existen dos modelos de organización del gobierno que se aplican a la descentralización en América Latina. En un extremo tenemos el modelo “principal y el agente”, lo cual quiere decir que los gobiernos subnacionales, departamentales y municipales actúan como agentes del gobierno central. En el otro extremo tenemos el modelo “escogencia local”, que deposita la mayoría de las decisiones en los gobiernos locales. Los dos modelos tienen sus ventajas y desventajas, pero en la realidad solamente representan los extremos de una gama de formas de organización gubernamental. Todos los países del mundo caen entre estos dos extremos. El Salvador actualmente se encuentra más cercano al modelo “principal y el agente”.

En el modelo “principal y el agente” el gobierno central es el gran tomador de decisiones y los gobiernos locales solamente ejecutan los deseos y las políticas del gobierno central. En tal caso el gobierno local es un ramo administrativo del gobierno central. En muchos casos los alcaldes no son elegidos por las habitantes del municipio. Al contrario, son nombrados por el Ejecutivo del gobierno central, lo mismo que los gobernadores. Los alcaldes salvadoreños son elegidos pero los gobernadores departamentales están nombrados por el Ejecutivo del gobierno central.⁴ La administración departamental está más cercana al modelo “principal y el agente”.

En el modelo “escogencia local” hay una activa participación del pueblo para elegir entre opciones locales, siempre tomando en cuenta la elección de programas de acuerdo con las preferencias y los costos de llevarlos a cabo. Los gobiernos locales se esfuerzan por identificar las preferencias de sus electores, las cuales se reflejan en el presupuesto. Esto implica también una estrecha relación entre los recursos asignados y las preferencias del pueblo.

El Salvador nunca ha experimentado una “activa participación” del pueblo a nivel local para elegir entre opciones locales. Los gobiernos locales nunca han tenido mucha autonomía vis-a-vis el gobierno central, nunca han tenido base legal para alta recaudación de ingresos, y nunca han mostrado alta capacidad de ejercer el liderazgo político a enfrentar al gobierno central. En fin, la organización de relaciones inter-gubernamentales en El Salvador ha sido siempre muy centralista, y resulta en una dependencia casi total.

Ultimamente se han elaborado algunos documentos que tratan sobre la “descentralización.”⁵ También, de conversaciones que hemos tenido con varias personas activas en el proceso de desarrollo municipal y descentralización del estado, entendemos que el municipio debe ser la unidad básica de descentralización. El fortalecimiento del municipio es visto como clave en el proceso de la democratización del país. Pero, al mismo tiempo, la eficiencia del gasto público, especialmente en la prestación de servicios sociales como la educación básica y la salud primaria, tienen su importancia.

En breve, la visión de la descentralización está basada en el desarrollo municipal, y es un híbrido de los modelos “principal y el agente” y “escogencia local.” El modelo de “escogencia local” es relevante porque buscamos un municipio que tenga los recursos para prestar a sus electores los servicios municipales que ellos quieren y que ellos estén dispuestos a financiar con sus contribuciones. El modelo “principal y el agente” es relevante porque buscamos la transferencia de competencias y los recursos adecuados hacia al municipio para varios servicios con efectos nacionales.

La reforma de las finanzas municipales y el impuesto predial: Es necesario tener una visión integral de la reforma de las finanzas municipales. Se debe rediseñar el sistema de ingresos y transferencias de los municipios. Lo más inmediato dentro del debate económico en El Salvador es la posibilidad de introducir un impuesto predial. Este estudio considera que el impuesto predial es una de las reformas que deben existir, sin embargo en el largo plazo se visualiza una estructura de imposición municipal moderna que considere una reforma estructural a las finanzas municipales.

Las posibilidades de introducir un impuesto predial dentro del sistema fiscal salvadoreño, ha sido parte del debate en estos últimos dos años. “A qué obedece la insistencia de aprobación de un impuesto de Ley sobre impuesto predial de parte de algunos sectores de la sociedad?”

Consideramos que existen al menos tres razones que explican el impuesto predial en el debate sobre política económica. En primer lugar, el proceso de modernización que está experimentando el país en todos sus niveles. Una de las áreas de concentración es la modernización del Estado. Se persigue tener un Estado eficiente que acompañe a una economía competitiva, en el centro de este planteamiento, y como estrategia del Gobierno de El Salvador, se está implementando la estrategia de descentralización. La descentralización tiene como pista de aterrizaje el fortalecimiento de los Gobiernos locales. Se ha pensado que para fortalecer a las municipalidades se tiene que consolidar la base financiera a través de la reestructuración de las finanzas municipales. Así, con el consenso y voluntad política acerca de la descentralización, el impuesto predial consolida la estrategia de modernización del Estado salvadoreño.

El segundo argumento es la preocupación por mantener la sanidad macroeconómica. Es una regla de oro aceptada el mantener el déficit fiscal a bajos niveles. Las transferencias presupuestarias del GOES a las municipalidades ascienden a 25 millones de colones al año. Cuando el MEA y el PRN finalicen, las municipalidades necesitarán recursos adicionales para compensar la finalización de la cooperación. Podemos adelantar que no es posible en términos de la estabilidad macroeconómica, esperar que la disminución de cooperación sea compensada por incrementos sustanciales de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades. Urge el financiamiento de las municipalidades a través de mejorar la capacidad de recaudación. En este aspecto el impuesto predial es un instrumento que daría mayores posibilidades de recaudación a nivel municipal.

El tercer argumento radica en la comprobada eficiencia de unas municipalidades en la provisión de servicios públicos. Esto se sustenta no sólo en argumentos teóricos sino que también en la experiencia reciente de gestión de las municipalidades en El Salvador. De acuerdo a la teoría, las municipalidades pueden ser más eficientes que los gobiernos centrales en la provisión de algunos servicios públicos, dado que puedan monitorear mejor las preferencias de los habitantes de los municipios. Y así también son más eficientes en la recaudación de los impuestos pues los tributos representan los precios que se pagan por los bienes públicos. Hay municipalidades dispuestas a tributar más de acuerdo a la calidad de los servicios de los bienes públicos. El impuesto local por excelencia es el impuesto predial. Así, el impuesto predial se suma a la argumentación de la eficiencia de las municipalidades en la provisión de bienes públicos y recaudación de impuestos. La experiencia reciente del Programa de Municipalidades en Acción (MEA) arroja resultados reveladores. De acuerdo a cálculos de la USAID, el ahorro promedio de diferentes proyectos realizados por las municipalidades, en lugar del Gobierno Central, es de 44.8%.⁶

El siguiente cuadro muestra los ahorros de diferentes proyectos:

Cuadro 3.1: Ahorros en proyectos

Tipo de proyectos	Porcentajes
Construcción de escuelas	44.4%
Unidades de Salud	38.5%
Construcción de Caminos	62.5%
Agua Potable	10.0%
Electrificación Rural	0.0%
Infraestructura Municipal	38.5%
Construcción de Edificios	38.5%
Puentes	25.0%
Promedio Ponderado	44.8%

Objetivos de este estudio: Este estudio toma como dado la visión de descentralización que se ha elaborado en varios documentos y descrito arriba.⁷ No contemplamos criticar estas propuestas sino que pretendemos hacer sugerencias sobre cómo se pueden poner en marcha en el proceso de descentralización y desarrollo municipal con una estructura financiera ágil, eficiente y contable.

Este estudio pretende hacer propuestas para el financiamiento de los municipios en el mediano y corto plazo. Estas propuestas incluirán sugerencias de cómo generar ingresos a nivel local, por la imposición de tasas y/o impuestos, cobrar por servicios, y otras fuentes a nivel local; y propondrán un sistema de transferencias desde el gobierno central hacia los municipios. Dentro de este esquema se contempla un papel para la transferencia de recursos y su distribución vis-a-vis concejos de alcaldes a nivel departamental.

En el diseño de un sistema de relaciones financieras es necesario tomar en cuenta todos los incentivos y desincentivos de cada una de las transferencias. Pretendemos diseñar un sistema que: 1) no afecte negativamente el estado fiscal del gobierno central, es decir que no genere aumentos en el déficit fiscal, 2) no incremente exageradamente la carga tributaria global, 3) no desincentive el esfuerzo fiscal local, 4) aumente la responsabilidad de los gobiernos locales a sus ciudadanos, 5) genere autonomía financiera local, y 6) tenga un papel positivo en combatir la pobreza.

ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO Y LAS NECESIDADES DE LOS MUNICIPIOS

La mayoría de los recursos financieros disponibles a los municipios vienen de dos fuentes. El Proyecto Municipalidades en Acción (MEA) gastará alrededor de "320.5 millones para proyectos de construcción canalizados por varios municipios en los años 1993-1996. Y, el Proyecto Reconstrucción Nacional (PRN) contempla gastar alrededor de "343.2 millones durante 1993-1997, también canalizados por los municipios. Juntos, estos dos proyectos canalizan aproximadamente "165 millones por año hacia los municipios. Las transferencias del gobierno central sólo alcanzan hasta "25 millones por año, o un tercio de los fondos de estos proyectos.⁸ En los últimos años las donaciones, tanto del gobierno como los fondos MEA y PRN, han conformado aproximadamente el 75% de todos los fondos de los municipios. Cuando los proyectos MEA y PRN terminen en 1997, los municipios van a enfrentar una crisis financiera si no inician cambios drásticos en 1994. La estructura de los ingresos municipales más importantes está delineada en el gráfico 3.1.

Algunos elementos a considerar con relación a los municipios son:

- En el año 1993 algunos municipios han experimentado superávit fiscal debido a la ejecución de la nueva ley de tributos que ha permitido la actualización de las tasas, lo cual ha representado una fuente de ingresos sumamente importante para los municipios.

- A pesar de las capacidades legales de la nueva ley de tributos, hay municipios que quizás en los próximos años no van a estar listos para incrementar fuertemente sus ingresos, por falta de base económica.

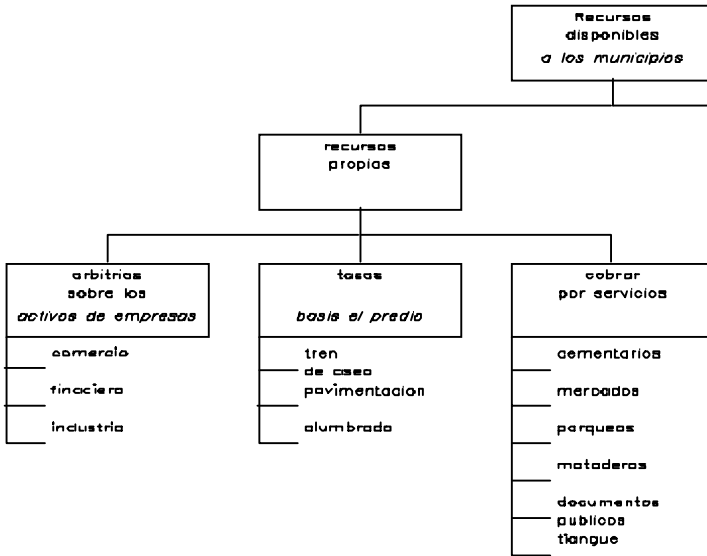
- Existen municipios con capacidad para aprovecharse de la nueva ley de tributos, con probabilidad de que en el corto plazo tengan autonomía financiera para cubrir todos sus gastos corrientes. Hay evidencia de incrementos en ingresos en algunos municipios a partir de la nueva ley de tributos.⁹

- Varios de los municipios capaces para aprovecharse de la nueva ley de tributos no van a generar suficiente fondos para llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias.

Algunas reformas están en marcha o ya han sido implementadas, como la propuesta de impuesto predial y la ley de tributos municipales. Sin embargo, no se puede esperar que estas fuentes de financiamiento recauden muchos recursos en el corto plazo para la mayoría de los municipios en El Salvador.¹⁰ A esto se añade el hecho que la mayoría de los recursos financieros que reciben ya los municipios del proyecto Municipalidades en Acción, canalizados últimamente por SRN, van a acabarse en unos pocos años.

Ingresos municipales

Sistema actu



EL IMPUESTO PREDIAL

El primer aspecto a dilucidar en El Salvador es que existen servicios como alumbrado público, tren de aseo y pavimentación, cuya base de imposición es el predio, aunque está vinculado en parte con la prestación de estos servicios. Es decir, que existe una modalidad de impuesto predial pero escondido en forma de tasas por servicios. El servicio no se cobra de acuerdo a la basura que se bota, ni al beneficio que se obtiene directamente del alumbrado municipal sino que a la posesión del predio. Esto es una forma de impuesto predial pero llamada pago por servicios. Es importante evaluar la eficiencia del cobro de dichos servicios. Nuestra propuesta, como la detallaremos adelante, consistiría en complementar, y quizás, con el paso del tiempo, substituir, los servicios de alumbrado, aseo público y de pavimentación por un impuesto predial. Es posible pensar que los servicios de alumbrado y pavimentación son verdaderamente “bienes públicos” cuya prestación se debe pagar vis-a-vis impuestos; y que el servicio del tren de aseo no es bien público” (o es menos un bien público) y entonces se debe pagar directamente por este servicio.

El segundo aspecto es no considerar el impuesto predial como la panacea del problema de las municipalidades. Como detallamos anteriormente, el impuesto predial en los países menos desarrollados representa no más de 1.4% del total de los ingresos tributarios. El impuesto predial lo consideramos desde la perspectiva de la reforma integral de las finanzas municipales. En capítulos posteriores sugerimos una nueva estructura de finanzas municipales como la forma ideal de mediano y largo plazo de las finanzas de los municipios. Sin embargo, lo inmediato en el debate de política económica es el impuesto predial.

Este capítulo explica porqué es fructífero el impuesto predial, discute las características de un impuesto predial idóneo y el ambiente necesario para ello, y hace la propuesta de un impuesto predial modificado.

LA NECESIDAD DEL IMPUESTO PREDIAL

No podemos hablar de la descentralización y la municipalización sin reconocer las necesidades financieras de los municipios. Y no se puede hablar del fortalecimiento financiero municipal sin incluir el concepto de impuesto predial.

En todo el mundo, el impuesto predial es el impuesto local más importante. Este impuesto tiene el poder de generar enormes cantidades de recursos para financiar los servicios municipales y el desarrollo local.

Bien implementado, el impuesto predial es el impuesto más eficiente o menos distorsionario que hay. Basado en el valor del predio, este impuesto tiene la ventaja de captar como base los aumentos en el valor del predio (incluyendo las mejoras), que son ocasionados por el desarrollo local. Por ejemplo, si se construyera un camino cerca de mi propiedad, el valor de mi propiedad subiría; me generaría una “renta económica”. El impuesto predial capta parte de esta “renta económica” para la reinversión en los servicios y obras locales.

El impuesto predial tiene incidencia en el dueño del predio, pero a la vez, genera beneficios que aumentan el valor de dicho predio. Con una administración local eficiente, el impuesto casi es un impuesto autofinanciable. Por ejemplo, la imposición del impuesto inmediatamente reduce el valor del predio, pero la prestación de servicios y las obras locales tienden a aumentar el valor del predio en el mercado de bienes raíces.

El impuesto predial es un instrumento para fomentar el desarrollo regional. Sin embargo, el impuesto no representa mayor intervención del Estado en las decisiones económicas del sector privado. Es una manera de fomentar el desarrollo regional y reducir el congestionamiento, y reducir la contaminación del medio ambiente basado en la dependencia y la disciplina del mercado.

CARACTERISTICAS DE UN IMPUESTO PREDIAL IDONEO

El impuesto predial idóneo comparte las siguientes características:

- grava el valor del predio, incluyendo las mejoras
- es un impuesto local
- también localmente se gasta
- no hace gran diferencia en el tratamiento de ubicaciones; por ejemplo, la diferencia en las tasas aplicadas a los predios rurales y los urbanos no debería ser grande, ni debería incluir otras tasas diferenciadas
- se actualiza la valoración todos los años
- el valúo se basa en el catastro moderno y actualizado
- no es un impuesto oneroso para los más pobres del país

- está basado en el predio, no en la persona; entonces el domicilio de la persona no es relevante
- es fácil de sancionar: el recurso legal es la confiscación del predio por las autoridades.

EL AMBIENTE NECESARIO PARA EL IMPUESTO PREDIAL IDONEO

Para poner en marcha un impuesto predial idóneo, tal como se ha descrito arriba, y para tener poca evasión, fraude, e ineficiencia administrativa, el ambiente administrativo requiere:

- un mercado de bienes raíces generalizado y profundizado (e.d., con mucha rotación) por todo el país
- una buena información sobre el mercado de bienes raíces
- catastros modernos y actualizados
- administración tributaria local eficiente, bien remunerada, estimulada y capacitada
- buen manejo de fondos
- buenos sistemas de consulta con el pueblo, como el cabildo abierto
- recursos legales para que la administración local pueda tomar acción en los casos de omisos, fraude y corrupción
- capacidad local para detectar omisos, fraude y corrupción.

LA REALIDAD NACIONAL

Obviamente, las condiciones necesarias para ejecutar el impuesto predial idóneo no predominan por todo el país. Por eso se propone un impuesto predial modificado que, francamente, no es el idóneo, pero es factible dada la realidad nacional. Aunque la propuesta es para un impuesto de “segunda mejor opción”, siempre queda como una propuesta factible y útil.

La administración pública en el país deja mucho que desear. Al nivel local, la situación es todavía más primitiva. El país carece de catastros y administraciones profesionales. Aunque los gobiernos locales han demostrado que pueden ejecutar obras con mucha más eficiencia, a menos costo y más rápido, no han tenido experiencia, salvo unos casos no representativos, con el manejo de fondos importantes ni con la recaudación de impuestos sofisticados.

Los alcaldes no son bien remunerados y sus funcionarios aún menos. El profesionalismo en las administraciones locales es incipiente.

En unos lugares del país ya existen catastros, pero no están vinculados con sistemas de valúo. Tampoco hay personas en estas áreas que pueden establecer los valúos en forma profesional, clara y justa. Dejar la valuación a la discreción de funcionarios locales es como abrir la cajita de Pandora, una cajita de fraude, corrupción y de poca eficiencia.

Una alternativa, que no estamos proponiendo aquí, es el “auto-valúo”. En éste, el contribuyente estima el valor de su predio y declara el valúo en su declaración de impuesto predial. El auto-valúo se ha usado en algunos otros países, por ejemplo en Colombia e Indonesia. Se puede incluir una “trampa” legal; por ejemplo, que el Estado o el municipio tenga el derecho de comprar cualquier predio a un 110% del valor declarado.

El auto-valúo tiene sus ventajas pero también sus desventajas. Por ejemplo, dado el ambiente actual, el auto-valúo es preferible al impuesto idóneo que se basa en los juicios de valor de funcionarios. Además, con la poca profundidad de los mercados locales de bienes raíces, va a ser bastante difícil que un contribuyente de buena fe haga el auto-valúo en forma precisa.

PROPUESTA DE UN IMPUESTO PREDIAL MODIFICADO

La propuesta evita los problemas de la valoración, quita la discreción del funcionario local, y reduce la dependencia del sistema de la administración local.

Valúo. En vez de tratar de valuar todos los predios del país, especialmente cuando tomamos en cuenta que no existen catastros modernos y actualizados, establezcamos tasas distintas por áreas geográficas, según el nivel de desarrollo local. Estas tasas se aplican al área del predio. En éste, el impuesto predial modificado se parece más a un impuesto sobre la tierra, pero con la variante de aplicar tasas distintas según el desarrollo relativo del área geográfica. Esto se hace aplicando la siguiente estructura teórica:

Cuadro 3.2: Tasas del impuesto predial modificado

tasa	zona geográfica
"1.00 por metro cuadrado	todo el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS)
"0.25 por metro cuadrado	las zonas urbanas de mayor desarrollo relativo
"0.15 por metro cuadrado	las zonas urbanas de las cabeceras departamentales de menor desarrollo relativo
"0.007 por metro cuadrado	todas las áreas rurales del país menos las áreas de la próxima clasificación
"0.002 por metro cuadrado	las zonas rurales de Chalatenango, Cabañas, Morazán, La Unión, y el Norte de San Miguel

Actualización. Es sumamente importante que se actualice la tabla anterior. Por ejemplo, para mantener actualizadas las tasas reales (términos de poder adquisitivo constante), es necesario actualizar las tasa cada año según los cambios en el IPC (índice de precios al consumidor). Además, es necesario revisar las clasificaciones de zonas geográficas cada quinto año.

Recaudación estimada. Según las tablas de la SRN, es posible llegar a un ingreso de alrededor de "900 millones por año. Este ingreso, aunque es importante para los municipios, representa alrededor de "175 por cabeza salvadoreña. Compare esto con todos los ingresos municipales propios (no incluye donaciones y transferencias del gobierno central), que fueron alrededor de "8 por cabeza en el año 1993. Si el impuesto predial modificado solamente alcanza el 50% de lo proyectado, eso implicaría, no obstante, un auge de recursos municipales.

El dueño de una propiedad de 1,000 metros cuadrados en el área urbana de San Salvador, tendría que pagar "1,000, mientras que el dueño de un predio en una zona marginal, tendría que pagar quizás sólo "50. En el campo, el dueño de una manzana pagaría sólo "50 al año (asumiendo un impuesto de "0.007/m²). Una manzana en Chalatenango sólo pagaría "15.

Administración de la recaudación. La recaudación y el mantenimiento de bases de información y la aplicación de sanciones administrativas, los ejecutarán los CDAs (Consejos Departamentales de Alcaldes). Los alcaldes tienen interés en asegurar que todos estén pagando lo debido, pero tiene más poder vis-a-vis el contribuyente, porque la administración se hace a través del CDA y no a través de la alcaldía.

Uso de los fondos. Gran parte de los fondos recaudados se destinan directamente al municipio de donde vinieron. Y, el uso municipal más importante, sería para proyectos de inversión local. Para apoyar el proceso de democratización del país, hasta sus áreas menos accesibles, los proyectos de inversión locales se seleccionarían y ejecutarían por medio del cabildo abierto.

Se puede contemplar una distribución de los ingresos del impuesto, a continuación:

- 10% administración municipal
- 15% fondo de garantía (para inversión departamental, proyectos multi-municipales)
- 5% asistencia técnica en el diseño, selección, y ejecución de proyectos
- 5% recaudación departamental
- 65% inversión local.

OTROS INGRESOS MUNICIPALES

En el año 1992 el total de los ingresos de los municipios ascendió a "383.8 millones, equivalente a menos de 0.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país. De estos ingresos, 60% eran donaciones canalizadas hacia los municipios por el proyecto MEA ("202 millones), o del GOES a través del fondo de desarrollo económico-social ("25 millones). El fondo de desarrollo sólo representa alrededor de 0.4% del presupuesto ordinario del GOES. Los ingresos municipales generados por impuestos, tasas y cobros por servicios sumaron "157 millones, representando 41% de los recursos financieros disponibles a los 262 municipios salvadoreños, equivalente a 0.2% del PIB.¹¹ De nuestra muestra de finanzas municipales sabemos que en el año 1992 los ingresos municipales, incluyendo las transferencias del GOES y de MEA, representaron un promedio de sólo "61 por habitante municipal. (Esta muestra no incluye el municipio de San Salvador).

Análisis de los ingresos municipales: Los ingresos de los municipios son de carácter diverso. Bajo el rubro de "ingresos tributarios" existen cinco principales, pero también hay otros secundarios. Los cinco ingresos tributarios de importancia son: comercio, industria, financiero, servicios, y propiedad inmobiliaria. En los últimos años el

impuesto sobre comercio ha sido el más importante. También existen, por lo menos, 14 tipos de ingresos no tributarios: alumbrado público, aseo público, baños y lavaderos públicos, mercados-puestos, pavimentación, rastro, y otros. De estos ingresos “no tributarios” los más importantes son alumbrado, registro civil, y servicios administrativos. Hay que notar que existe mucha variación de municipio a municipio.

Para analizar bien los ingresos de los municipios es necesario tener un marco analítico basado en la naturaleza económica de los ingresos. De los ingresos llamados “ingresos tributarios” podemos considerar que los impuestos (o arbitrios) sobre comercio, industria y financiero son nada más que un impuesto sobre el activo de empresas. Los tres sectores pagan el impuesto pero la base imponible es la misma para cada uno de los sectores: el activo. Para los propósitos de este estudio lo llamamos: “impuesto sobre el activo.” Hay otros tributos conocidos oficialmente como impuestos, pero no son representativos.

“Las tasas” se cobran sobre la extensión del predio urbano, aunque se vinculan con usos determinados: alumbrado, pavimentación, y tren de aseo. Dado que la base es el predio, podemos decir que la llamada tasa es un tipo de impuesto predial. Por el momento consideramos todas las tasas como un solo tributo: “La Tasa.” En nuestra muestra, la tasa representa alrededor de “3 por habitante municipal, en el año 1992. Sin embargo, el informe ICMA (1993) indica que eso ha surgido en unos municipios donde se han aprovechado de la nueva ley de tributos.

Los municipios también cobran por servicios prestados, los cuales incluyen: tiangué, mercados, rastro, emisión de documentos, etc. A nuestro entender, en general estos cobros son suficientes para cubrir el costo de servicio, aunque no hemos hecho un estudio de si los precios de los servicios también cubren los costos de capital (e.d., recuperación de la inversión), pero lo dudamos. Este tipo de ingreso lo llamaremos “servicios”.

Los ingresos municipales son establecidos por ley y en su forma no varían tanto de municipio a municipio. Pero, hay una gran dispersión en su aplicación. Por ejemplo, en el año 1992 en el Departamento de Sonsonate, para el Municipio de Nauhilingo, 79% de los ingresos fueron transferencias de MEA a través de la SRN, 72% para San Julián, y casi 90% en Caluco. Al mismo tiempo, los municipios Acajutla y Armenia no recibieron nada de fondos de MEA. En Chalatenango el mayor ingreso de siete de diez municipios en nuestra muestra provino de fondos de MEA, un rango de 25% (Nueva Trinidad), hasta 99% (Azacualpa).

Análisis de estadísticas: Del banco de datos disponible es obvio que 1) los municipios más grandes generan más recursos propios per cápita que los municipios más pequeños, 2) los municipios más pequeños dependen más de las transferencias del GOES o de otras unidades, y 3) los municipios que generan más impuestos per cápita los generan más por tasas y cobro por servicio que por el arbitrio.¹²

La siguiente regresión muestra una relación fuerte y positiva entre el tamaño del municipio, pero no indica una relación significativa entre las transferencias y los recursos propios municipales:

$$LRecpc = -2.50 + 0.46LPob - 0.05LTrnsf$$

(-2.85)* (5.27)* (-1.05)

g.l. = 107
R² = .21

-estadístico-t en paréntesis

* significativo a nivel 99%

g.l. grados de libertad

Donde,

LRecpc es el logaritmo de recurso propio per cápita

LPob es el logaritmo de la población del municipio

LTrnsf es el logaritmo de las transferencias totales per cápita en el municipio

De esta regresión se puede concluir que la cantidad de ingresos propios municipales per cápita depende del tamaño del municipio. Podemos usar la población del municipio como variable representativa (o “proxy”) de la capacidad fiscal. El coeficiente de dicha variable nos da la elasticidad entre estas variables, y su interpretación es la siguiente: cada 10% mayor sea la población de un municipio podemos esperar una recaudación mayor de ingresos propios municipales per cápita de más o menos el ocho por ciento. Pero esta misma regresión no nos da ningún razón para concluir que las transferencias que hayan recibido los municipios desincentivaron el esfuerzo fiscal local.

La próxima regresión estima la determinación en parte de la participación de los impuestos más tasas en el ingreso total (T_{part}), determinada por LRecpc y LPob:

T _{part}	- 0.25 (-2.08)**	+0.09L _{Recpc} (6.86)*	- 0.02L _{pob} (-1.36)
			g.l. = 102
			R ² = .41

De esta regresión no podemos rechazar una relación estadísticamente significativa entre la participación de tasas más impuestos en el ingreso municipal y el nivel de recursos propios de auto-generación. Eso implica que mientras mayor sea la recaudación, mayor es la participación de tasas más impuestos. La regresión no indica una relación estadísticamente significativa entre la población y la participación de tasas más impuestos, pero cuando entendemos que ya tenemos la relación importante entre la población (LPob) y la auto-generación de recursos (LRecpc) se reconoce la multicolinealidad, la cual en sí puede explicar que esta variable no puede generar sensibilidad estadística.

De estas dos regresiones no deberíamos tratar de inferir demasiada causalidad, aunque por lógica sabemos que el ingreso municipal per cápita no causa el nivel de población. Entonces, podemos inferir que el tamaño del municipio (LPob) parece ser una variable “proxy” (o de sustitución) para la capacidad fiscal. Hasta que tengamos información más confiable a nivel municipal, continuaremos usando el tamaño del municipio en esta manera.

Otra cosa que se puede inferir es que aparentemente la importancia de impuestos (tasas más impuestos) sube con la recaudación total — eso implica que la importancia de cobros por servicios baja en importancia — y posiblemente sube también con la capacidad fiscal (tamaño del municipio); esto es menos confiable.

La siguiente matriz presenta las correlaciones totales entre varias variables de las finanzas municipales.

Cuadro 3.4: Correlaciones entre variables de ingresos municipales

	Pob.	T _{part}	T _{pc}	Recpc	Servpart	Servpc
Pob.	1.00					
T _{part}	.38	1.00				
T _{pc}	.38	.63	1.00			
Recpc	.36	.56	.95	1.00		
Servpart	-.18	-.48	-.45	-.38	1.00	
Servpc	.35	.40	-.45	.82	-.09	1.00

T_{pc} (tasas más impuestos per cápita); Recpc (recursos propios municipales per cápita); Servpart (cobro por servicios como parte de ingreso municipal total); Servpc (cobro por servicio per cápita).

Esta matriz señala varias relaciones para nuestro entender. Entre ellas: cuanto mayor es el ingreso municipal per cápita mayor tiende a ser la recaudación de tasas más impuestos per cápita y mayor es la contribución de estas fuentes en toda la recaudación. También, la importancia de los cobros por servicios tiende a reducirse cuanto mayor sea la recaudación total. Eso tiene sentido. En los municipios con mayor capacidad fiscal se pueden extraer más fondos por impuestos y tasas de sus habitantes. Al mismo tiempo, cobrar por servicios sólo paga por los pocos servicios que presta cualquier alcaldía, pero no puede cubrir los costos de “bienes públicos,” como alumbrado, policía municipal y mantenimiento de parque y calles vecinales. Por eso, los municipios de menor capacidad fiscal están al momento prestando una limitada cantidad de estos bienes públicos a sus habitantes, mientras los municipios de mayor capacidad fiscal tienen menos restricciones. Es necesario mejorar la capacidad fiscal en los municipios menos capaces para que puedan brindar mejores servicios.

Fiscalización: Hay pocos recursos legales para obligar a que el contribuyente pague impuestos. Si una empresa no paga sus impuestos a tiempo, o nunca, no está establecido bajo la ley los recursos con que cuenta la alcaldía para forzarle a que pague. Una alcaldía no puede cerrar una empresa ni castigar a alguien con la pena de prisión, lo único permitido es embargar los bienes de la empresa. La manera más importante de forzar que uno pague lo que debe ha sido la presión social.¹³

Depender de la presión social como la herramienta más importante resulta en baja recaudación. Una medida para fortalecer los sistemas tributarios locales incluye tener recursos legales, como sanciones.

RECOMENDACIONES

En la preparación de recomendaciones para mejorar los ingresos municipales fue necesario tener un marco analítico basado en los requisitos de recaudación y la teoría de finanzas públicas. Tal marco incluye:

- bajos costos económicos, e.d., el impuesto debe de tener relativamente poca influencia en las decisiones de

agentes económicos.

- bajos costos administrativos, especialmente cuando tomamos en cuenta la baja capacidad administrativa de la mayoría de los municipios.
- alto rendimiento fiscal con tasas bajas, o alta tasa de autocumplimiento.
- concordancia con la política fiscal nacional.
- la justicia fiscal, la cual incluye las nociones que los de la misma capacidad económica paguen lo mismo, y los de mayor capacidad económica paguen más.

Impuesto sobre activos o el arbitrio: Toda clase de empresa paga sus impuestos dependiendo de su clasificación. Este impuesto grava a los activos de la empresa. En el municipio de San Salvador, las empresas industriales y comerciales pagan la misma tasa sobre su base imponible. La tasa aplicada a las empresas financieras son menores. De esta manera es un solo impuesto, basado en el activo. Este tipo de impuesto tiene muchas desventajas, las cuales se explican en Gallagher (1991). El mayor problema teórico con este tipo de impuesto es que desincentiva la inversión y recae en la mano de obra y no en el capital. El arbitrio también discrimina en favor del sector financiero y los otros sectores no gravados, como el sector agricultor. En este sentido el impuesto no es neutral. El escalafón de tasas es regresiva, en el sentido de que la tasa impositiva marginal baja con el tamaño del activo. Por ejemplo, una empresa industrial con un activo de "20 millones paga "2,157.50, o una tasa promedio de "0.11 por millar, pero una empresa con un activo de sólo "10,000 paga un impuesto de "4.50, o una tasa promedio de "0.45 por millar, e.d., una tasa cuatro veces mayor de la pagada por la empresa grande. Aunque estas tasas parecen poco importantes, afectan la inversión, porque un impuesto sobre el activo se puede interpretar como impuesto marginal sobre la inversión.¹⁴ Y este impuesto discrimina contra las empresas pequeñas. Además, si se deroga el impuesto sobre el patrimonio del gobierno central, no va a existir la capacidad de cruzar la información de las declaraciones de este impuesto con el del otro.

Se dijo que el mayor problema es desincentivar a la inversión, pero eso sólo es cierto si se grava a la base imponible legal. Las empresas declaran su activo y remiten al municipio. La declaración está firmada por un contador público, como prueba de su veracidad. El problema con eso es que no hay ninguna razón para creer que el contador público tiene los intereses del municipio en primer lugar, pues el contador público es pagado por la empresa misma. Es obvio que hay poca razón para confiar en las declaraciones, pero en muchos municipios ni el tesorero ni el alcalde poseen la capacidad o la información para cuestionarlas.

Recomendamos que se derogue este impuesto y que se establezca en su lugar un impuesto sobre la renta de cualquier empresa. Este tipo de impuesto se puede pagar y declarar exactamente en la misma forma y al mismo tiempo que el impuesto sobre la renta de personas jurídicas al gobierno central. Su naturaleza consiste en un sobrecargo sobre lo pagado al gobierno central. Por ejemplo, si el municipio relevante decide aplicar la tasa del 10 %, una empresa que paga "10,000 al gobierno central en el impuesto a la renta de personas jurídicas tendría que pagar "1,000 al municipio en la misma transacción. Esta recomendación tiene varias ventajas: 1) puede depender de la capacidad de fiscalización del gobierno central, 2) no requiere mucha capacidad local, 3) no genera los desincentivos a la inversión que generaría un impuesto sobre el capital o el activo, 4) no depende de los valúos de activos, 5) es compatible con la estrategia de la modernización tributaria del gobierno central,¹⁵ y 6) tiene una base relativamente estable.

Para suplementar el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, los municipios necesitan aplicar el impuesto sobre la renta de personas naturales en la misma manera. Si el impuesto sobre la renta de personas naturales hubiera sido el 10% del impuesto actual que cobra el GOES en el año 1993, habría generado alrededor de "60 millones. Las ventajas mencionadas arriba sobre la recomendación de gravar un impuesto municipal sobre la renta de personas jurídicas, son exactamente las mismas en este caso de impuesto sobre la renta de personas naturales.

Alumbrado, aseo y pavimentación: Estas tasas deberían ser complementadas por el impuesto predial.¹⁶ Con el paso de tiempo y con la experiencia del impuesto predial, recomendamos que se derogue la tasa de alumbrado y pavimentación pero que se mantenga para el servicio de tren de aseo. Se recomienda que se implemente esta recomendación en una forma sumamente cuidadosa para evitar la pérdida de una fuente de fondos tan importante.

Transferencia de propiedades: Dicho tributo es actualmente un impuesto del gobierno central. El GOES cobró "149 millones en el año 1992, pero sólo "89 millones en 1993, y se proyecta una recaudación de "94 millones para 1994. Este impuesto representa menos del 2% de los ingresos tributarios del GOES, o solamente el décimo del

aumento en ingresos que el GOES ha experimentado de la implementación del IVA en vez del timbre fiscal.

Tiene mucho sentido transferir este impuesto al municipio, porque: 1) es más conveniente registrar las transferencias en oficinas locales, 2) se puede vincular el pago de este impuesto con el autovalúo de los predios, y 3) el costo administrativo para el municipio sería más bajo que para el gobierno central. Aunque la transferencia de autoridad de este impuesto tendrá un costo financiero muy pequeño para el GOES, puede ser una fuente muy importante de ingresos para los municipios.

Consideraciones de alternativas: Hemos tomado en cuenta las sugerencias hechas en dos informes: ISDEM/GTZ (1993) y Tobar (1994). Ambos recomiendan el impuesto predial como fundamental para la estructura tributaria municipal. Nuestro análisis apoya dicha propuesta pero con las consideraciones sugeridas anteriormente.

El informe ISDEM/GTZ recomienda un impuesto sobre las actividades económicas, el cual rechazamos porque tal impuesto es poco distinto de un impuesto sobre la venta, pero no es restringido a las ventas al consumidor, lo que ocasionaría el conocido efecto de “cascada.”¹⁷

Los informes ISDEM/GTZ y Tobar también recomiendan que el gobierno central traslade el derecho del impuesto a la circulación de vehículos a los municipios. Mientras tanto, ISDEM/GTZ recomienda que el GOES continúe con la administración de este impuesto pero que los fondos sean transferidos y a continuación se traspase la administración a los municipios. Nos parece que esta recomendación es poco viable porque no entendemos la diferencia entre ésto y marcar distintos fondos para distintos usos, lo cual es inconstitucional y además no representa una buena manera para la presupuestación de los recursos del gobierno central. Con el traspaso de la administración a los municipios, parece que tendríamos una multiplicidad de administraciones de registro y pago de impuesto de vehículos. Actualmente el contribuyente puede pagar todos sus impuestos a través de los bancos. Si los bancos tienen que manejar la transferencia de fondos para 300,000 vehículos, hacerlo para 262 municipios será una pesadilla administrativa. Existe poca razón para que el Ministerio de Hacienda transfiera esta fuente de ingresos a los municipios.

El informe de ISDEM/GTZ también discute la posibilidad de trasladar los impuestos específicos (ejemplo: sobre cerveza, aguardiente, y tabaco) a los municipios. El raciocinio es que estos impuestos son de poca relevancia a nivel nacional. Eso se puede analizar más profundamente, pero vale la pena hacer unas observaciones por el momento. Primero, será poco factible cobrar el impuesto específico en la venta al consumidor final. Lo más factible es cobrar al momento de producir pero la producción de estos productos está concentrada en pocos lugares. Las fábricas de cigarrillos en el país son pocas. La producción de aguardiente está un poco más distribuida, pero también es concentrada. La falta de distribución de la producción implica que este impuesto sólo puede ser aprovechado por unos pocos municipios.

Al mismo tiempo, no es satisfactorio decir que porque un impuesto tiene poco valor financiero a nivel nacional se debe trasladar. Por ejemplo, sabemos de otros informes que argumentan el incremento de las tasas específicas de cerveza, aguardiente, y cigarrillos como parte del saneamiento fiscal.¹⁸ Otra preocupación es que si se trasladara este impuesto a los municipios sería necesario mantener una forma de continuar el vínculo con los impuestos sobre los bienes importados. No es posible que los municipios tengan el control sobre el impuesto arancelario ni los sobrecargos. Sería necesario establecer estrecha coordinación entre las políticas arancelarias y la administración municipal.

El informe de Tobar (1994) recomienda estudiar la “posibilidad de introducir un impuesto de tipo compensatorio por deterioro ecológico.”¹⁹ Estamos muy de acuerdo en estudiar tal tipo de impuesto, pero Tobar no nos da mayor información ni detalles. El informe de Gallagher (1994) ya recomienda un impuesto sobre energía, el cual solamente se pueda aplicar a nivel nacional. También el Informe Méndez y Abrego (1994) recomienda un impuesto a nivel nacional sobre gasolina y diesel. Sin embargo, estamos de acuerdo con Tobar en que se estudie más el tema.

LAS TRANSFERENCIAS

Los municipios se aprovechan de una serie de transferencias, tanto las del gobierno central como las del sector privado, de autónomas y MEA/SRN. Además, los municipios, de vez en cuando, tienen algunas rentas de capital por venta de inmuebles y muebles. La transferencia del gobierno central más importante ha sido el Fondo para el Desarrollo Económico y Social. Hasta el año 1991, o en algunos casos hasta el año 1992, el gobierno transfería una porción del impuesto sobre la exportación de café a los municipios. Cuando se eliminó este impuesto resultó en una baja en los recursos destinados a los municipios. Esta transferencia para varios municipios ha sido más importante que la transferencia del Fondo para el Desarrollo Económico y Social. Por lo general, estas otras transferencias no

tienen mayor importancia, aún que en unos municipios sí son importantes.

Análisis de estadísticas: La dependencia de los municipios en las transferencias está condicionada a su capacidad de generar sus propios recursos. Las siguientes regresiones estiman la relación entre Depend (las transferencias como parte del ingreso total), el tamaño del municipio (LPob), y el ingreso propio municipal per cápita (LRecpc). En las siguientes regresiones la variable dependiente es siempre “DEPEND”. La variable dependiente es DEPEND

Cuadro 3.5: Analysis de la dependencia municipal

A.	1.39 (5.43)*	-0.05LPob (-1.58)	-0.12LRecpc (-4.36)	R ² .25 g.l. 107
B.	1.69 (6.32)*	-0.10LPob (-3.70)*		R ² .11 g.l. 108
C.	0.83 (25.26)	-(2.22E-06)Pob (-2.15)**	-0.007LRecpc (4.43)*	R ² .26 g.l. 107

En la regresión C. no usamos los logaritmos.

-estadístico-t en paréntesis

* significativo a nivel 99%

** significativo a nivel 95%

g.l. grados de libertad

La regresión no incluye los recursos propios per cápita porque trata de aliviar el problema de la multicolinealidad (ver cap. V.). La regresión C. es igual a la regresión A. pero no usa los logaritmos de las variables independientes, e.d. supone una relación lineal. Estas regresiones indican que la dependencia tiende a reducirse con el esfuerzo fiscal y con el tamaño del municipio.

Hay una relación negativa entre la dependencia financiera municipal y el tamaño del municipio. Esta relación negativa entre estas variables sigue la lógica de la relación señalada arriba. Es decir, si los municipios más grandes tienen capacidad fiscal mayor, deberían depender menos del gobierno central. Pero, al mismo tiempo, tenemos que entender que si los municipios más pequeños reciben más transferencias, esto puede desincentivar el esfuerzo fiscal local, lo cual resultaría en menor recaudación de impuestos y tasas locales y mayor dependencia del gobierno central.

Una transferencia importante para los municipios es la transferencia MEA/SRN. La siguiente regresión indica que hay una relación negativa y estadísticamente significativa entre el recibo de MEA/SRN per cápita (LMEApC) y el tamaño del municipio, pero no señala ninguna relación entre LMEApC y LPob ni el recibo de Fondo de Desarrollo Económico Social per cápita.

La variable dependiente es LMEApC

10.61 constante (11.63)*	0.17LRecpc (1.50)	-0.77LPob (-7.44)*	-0.10LFondopc (0.70)	R ² .46 g.l. 71
-----------------------------	----------------------	-----------------------	-------------------------	-------------------------------

EL Fondo de Desarrollo Económico Social (FONDO) es la transferencia más importante del GOES hacia los municipios. Supuestamente el FONDO se destina hacia los municipios más pobres. La siguiente regresión indica una relación entre el logaritmo de FONDO per cápita (LFONDOPC), la recaudación municipal (LRecpc) y el recibo de otras transferencias (Lotratpc).

La variable dependiente es LFONDOPC

0.31 constante (0.05)	0.09LPob (1.13)	-0.19LRecpc (-2.20)**	0.31Lotratpc (3.13)*	R ² .10 g.l. 100
--------------------------	--------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------------

Aunque esta regresión indica una relación negativa entre LRecpc y LFONDOPC, la regresión explica muy poca de la variación en LFONDOPC.²⁰

En resumen, los municipios dependen mucho de las transferencias, de MEA/SRN, del FONDO, y de otros. Esta dependencia baja con el tamaño del municipio y con la auto-generación de ingresos municipales.

Los fondos de MEA/SRN bajan marcadamente con el tamaño del municipio pero no tienen relación

estadísticamente significativa con la auto-generación de ingresos municipales. Eso puede implicar que esta transferencia se hace en una manera para no desincentivar el esfuerzo fiscal. En el caso del FONDO hay una relación negativa y estadísticamente significativa entre esta transferencia y la auto-generación de ingresos municipales. El diseño de un sistema integrado de transferencias debería incentivar el esfuerzo fiscal a la vez que jugar un papel en aliviar la pobreza.

En las siguientes secciones hacemos una serie de sugerencias para establecer un sistema integrado que cumpla estos requisitos.

RECOMENDACIONES

Marco analítico: Las recomendaciones que hacemos aquí se basan en criterios establecidos tomando en cuenta las experiencias de otros países, las metas de la descentralización basada en el desarrollo municipal, y la necesidad de tener reglas y administración transparente y lo más sencilla posible. Los siguientes puntos componen este marco analítico:

- mejorar la autonomía local por establecer las transferencias según criterios no políticos.
- incentivar el esfuerzo fiscal local.
- reducir las diferencias regionales del país.
- proveer suficientes recursos para apoyar adecuadamente el desarrollo local.
- transferir recursos y responsabilidades.
- incentivar la eficiencia en el uso de recursos públicos.
- establecer una administración de recursos que no sea onerosa.

Transferencias generales: Las transferencias generales se dan en forma de donaciones del gobierno central hacia los municipios sin fines específicos: el uso de estas donaciones es para fortalecer el estado financiero general. Estos fondos complementan los impuestos y tasas que los municipios ya cobran por proveer servicios locales y generales. Tales servicios incluyen la administración del municipio, alumbrado general, y otros servicios de naturaleza de “bien social”.

Transferencia del “fondo de participación”: Se recomienda un “fondo de participación” el cual tenga como apoyar a los municipios e incentivarlos a ejercer su propio poder fiscal. Por ejemplo, para cada Colón que un municipio cobra por sus propios impuestos/tasas locales, el gobierno da un suplemento de un cierto porcentaje. Este suplemento se establece con un año de atraso para basarse en cifras reales.

Hay varias opciones para distribuir estos fondos. Dos opciones que podemos recomendar son:

Simple

$T_p = cI$, donde

T_p es total de la transferencia de participación a los municipios.

c es una fracción, quizás un cuarto, fija.

I es el ingreso tributario municipal relevante.

Alternativa basada en la base imponible:

$T_p = g\{R - E[R]\}$, donde

T_p es total de la transferencia de participación.

g es una constante que acaba todo el fondo

R son los recursos tributarios municipales generados.

$E[R]$ es la recaudación esperada según la base imponible.

$\{ \}$ es un operador aritmético para poner el esfuerzo tributario en un índice entre 0 y 100. El esfuerzo tributario es el ex post concepto de carga tributaria. El municipio que tiene la carga tributaria que más excede la carga tributaria esperada; el más alto esfuerzo tributario, tiene valor de 100. El municipio que tiene la carga tributaria menor que la carga tributaria esperada, el de más bajo esfuerzo tributario, tiene valor 0. En este caso, el municipio que haga el menor esfuerzo tributario no recibe nada de este fondo.

Mientras esta donación incentiva a los municipios a que hagan el esfuerzo fiscal, perjudica a la distribución

torcida que tiende a dar más ayuda financiera a los municipios que menos necesitan. Para aliviar este problema es necesario establecer un fondo de donaciones del gobierno central hacia los municipios basado en la equidad.

Transferencia de “fondo de igualación”: Recomendamos que el fondo de “igualación de beneficios” se establezca con la meta de focalizar algo de las donaciones del GOES hacia los municipios más a los que se encuentran de menos recursos propios. Este fondo se distribuye según una ecuación que toma en cuenta el nivel socio-económico de la población local (en el municipio) y la cantidad de habitantes. Por ejemplo, hay dos municipios con el mismo nivel económico-social, pero el municipio A tiene el doble la población que el municipio B, entonces A recibiría el doble de donaciones.

Hay varias opciones para una distribución justa de los recursos públicos hacia los municipios. En otros países se asignan tales recursos según la necesidad. Por ejemplo, una parte de “situado fiscal” se asigna según un formulario que incluye la población y un índice de la pobreza. Este índice es el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), el cual se compone de varios indicadores de servicios básicos, por ejemplo, el acceso a servicios de salud pública, agua potable, y educación básica. El índice es bastante complejo y depende mucho en juicios de valor sobre las necesidades.²¹ El Salvador carece de las necesidades básicas a nivel municipal. Para mientras, es más factible y práctico usar un índice mucho más entendible y manejable. El Fondo para la Inversión Social (FIS) programa sus gastos según el peso y la talla de los niños. Esto es muy transparente y fácil de establecer. Para mientras, nosotros sugerimos que se destine la transferencia de igualación según la siguiente fórmula:

$Tr = wNP$, donde

Tr es todo el fondo de la transferencia de igualación

w es el peso (una constante) que se determina en la distribución total de Tr

N es el índice del peso y la talla de niños. ($0 \leq N \leq 100$), donde el municipio con los niños más pesados y grandes tiene el valor 100, y el municipio con los niños menos pesados y más pequeños tiene valor 0.

P es la población del municipio.

Para no transferir fondos a los municipios con mayores recursos se puede poner un techo a la participación, por ejemplo, que los municipios con $N > 90$ no participen.

Después de dos años de operación de esta transferencia y del impuesto sobre la renta a nivel municipal, será propicio cambiar este sistema por un sistema mejor basado en la realidad económica. Por ejemplo, después de dos años de operación vamos a tener un banco de datos sobre toda la base imponible (rentas) en cada municipio. Podemos cambiar el formulario arriba a lo siguiente, basado en la “necesidad fiscal”:

$Tr = sB_f P$, donde

Tr es todo el fondo de la transferencia de igualación

s es el peso (una constante) que se determina en la distribución total de Tr

B_f es el índice de base fiscal por persona. ($0 \leq N \leq 100$), donde el municipio con mayor base imponible tiene el valor 100, y el municipio con menos base imponible tiene valor 0. Y la base imponible se componen tanto de las rentas de personas jurídicas como de las de personas naturales. Se compone no en el impuesto pagado, sino en la renta total (agregado) declarado.

P es la población del municipio.

Uno puede argumentar que el sistema tributario sufre una gran cantidad de evasión y por eso un sistema como este generará distorsiones en las asignaciones de la transferencia de igualación. Admitiendo que es cierto que el impuesto sobre la renta en El Salvador actualmente experimenta un alto nivel de evasión, tenemos que entender que no hay ninguna razón para creer que esta evasión no está bien distribuida (e.d., “distribución normal”).

Transferencias específicas: Las transferencias específicas se distribuirían según varios criterios, pero el criterio común es que se distribuye esta transferencia para lograr metas nacionales al nivel local. Por ejemplo, una transferencia específica puede financiar la construcción de caminos como parte de una red nacional, o puede financiar la conservación de carreteras nacionales (no locales). Esto sería ventajoso porque se pueden implementar tales proyectos de construcción en una forma más eficiente (menos costo, más rápido, pero la misma calidad) a través del municipio comparado al

gobierno central.²² La construcción o conservación de la red vial nacional es una responsabilidad nacional. Sin embargo, se podría ejecutar mejor al nivel local.

Otros usos de transferencias específicas incluyen, *inter alia*: construcción de escuelas, puestos de salud pública, programas/campañas de vacuna, etc.

La transferencia específica puede financiar el costo total de un proyecto, pero se entiende que en muchos casos la transferencia incluiría sólo una parte del costo. En el caso donde un proyecto sea claramente la responsabilidad 100% del gobierno central, sería razonable que el gobierno central pagara 100% del costo. Pero, en muchos casos vamos a ver una mezcla de responsabilidad local y nacional. En tales casos el gobierno central sólo pagaría una cierta porción del costo. (matching grants).

Administración de las transferencias en la educación básica: En el sistema idóneo, se transfieren fondos del GOES hacia el municipio según la escolaridad. Estas transferencias tienen que incentivar a que el municipio maneje estos fondos y preste el servicio a sus niños en una forma eficiente y responda a las demandas de los padres de familia.

La educación básica debería ser accesible a todo el pueblo, pero de suficiente calidad para que el pueblo envíe a sus hijos a las escuelas. Eso implica que las autoridades locales deberían prestar un servicio educativo que los padres de familia perciban como valioso. Entre otros, implica que no solamente los niños asisten pero también los docentes. El manejo de la escuela tiene que estar bajo el cargo del director y el director tiene que tener la libertad de manejar la escuela como juzgue más conveniente y, al mismo tiempo, que el administrador le dé responsabilidad a los padres de familia y sus niños para que le orienten en el manejo más eficaz.

Para alcanzar estas metas y agilizar, pero dentro de estrictas guías, se propone aquí que el GOES transfiera dinero al municipio según el número de estudiantes asistiendo por día. Si un estudiante no asiste un día, el municipio no recibe fondos para aquel día. Por ejemplo, podemos decir que en el futuro cercano el GOES va a gastar \$200 por estudiante; eso implica alrededor de \$1.00 por día.²³ Esto implica que los docentes tienen que pasar la lista diariamente, y que los directores archiven las listas e informen mensualmente al municipio. El alcalde, entonces, tiene que informar al MINED y el MINED inicia la transferencia a través de una orden de pago emitida por el Ministerio de Hacienda (Hacienda).

Este sistema de transferencias tiene sus costos. Será necesario fiscalizar las escuelas y los municipios. Eso incluye inspecciones no anunciadas a cualquier hora y cualquier día. Incluye también un cuadro de inspectores del MINED capaz de hacer este tipo de investigación. Implica también capacidad en Hacienda para fiscalizar este tipo de programas.

Las ventajas de este sistema son que incentiva a los directores a proveer educación básica y a los docentes a reducir los niveles de ausentismo, porque si el maestro no dirige bien su clase, los niños no van a asistir. Entonces, la ausencia del docente tiene un alto costo a una escuela, al director, y al municipio. También, la baja calidad de enseñanza tiene su costo para ellos porque desincentiva la asistencia de los niños. Claro que los directores van a fijar la remuneración del maestro, en cierta parte, según su asistencia. Los directores van a utilizar sus fondos para mantener sus escuelas, comprar materiales, y pagar salarios en una forma más eficiente, porque sólo en esta forma puede la escuela, el director, y el municipio, competir para los fondos de educación.

Administración de las transferencias de salud pública: La administración de estas transferencias va a ser todavía más compleja que la de educación, porque la clientela (los pacientes de cada servicio) en este sector es mucho más difícil de identificar, estandarizar y vigilar. La clientela en la educación básica es el alumno, y el alumno debería asistir a la clase diariamente por cuatro horas, 200 días. El servicio de salud pública también es más diverso que el de educación. La salud pública incluye consultas, operaciones intensivas, vacunas, distribución de anticonceptivos, educación de salud, etc.

Una manera de financiar la salud básica es hacer transferencias del GOES al municipio según una escala de servicios. Por ejemplo, el GOES puede transferir a un municipio "1.50 por cada vacuna contra poliomielitis, o "1.00 por cada preservativo distribuido.

RESULTADOS FISCALES DE LAS SUGERENCIAS

La siguiente tabla resume los efectos que se pueden esperar de la aplicación de las sugerencias listadas en los párrafos

anteriores. La tabla no incluye nada de los “otros” ingresos tributarios dado que no son muy representativos. Para poner estos efectos esperados en perspectiva se tiene que tomar en cuenta que el Banco Central de Reserva (BCR) en su Programa Monetario hizo la proyección de que todos los ingresos (salvo las transferencias) de los municipios iban a llegar solamente hasta “80 millones en 1994. Somos de la opinión que ésta es una proyección demasiado conservadora. La proyección del BCR no contempla un aumento en los ingresos del año 1993 al año 1994, lo cual no concuerda con la realidad que los municipios han demostrado ultimamente. Por ejemplo, el informe ISDEM/GTZ (1993) indica varios ejemplos de municipios que han tomado ventaja de la nueva ley de tributos (1991) para aumentar su recaudaciones en magnitudes enormes. Por ejemplo, en Juayúa los ingresos de tasa subieron de alrededor de “20 mil en el año 1992 a “44 mil en el siguiente año; Nahuizalco aumentó su recaudación en el mismo período, de menos de “20 mil a “54 mil; Salcoatitán aumentó su recaudación de tasas de “1.2 mil a “3.6 mil. Claro, estos casos implican sumas bastantes pequeñas, pero la aplicabilidad de la ley de tributos es universal y puede tener en este año mayor efecto.

Sin embargo, aún si la proyección fuera duplicada, estos ingresos todavía no serían la mitad de lo que es posible aplicando las sugerencias en este documento.

Cuadro 3.6: Ingresos tributarios municipales teóricos

Año	1995
Renta de personas naturales	105 ¹
Renta de personas jurídicas	148 ¹
Predial	174 ²
Transferencia de propiedades	120 ³
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	547

1. 10% de las proyecciones del Programa Monetario del Banco Central de Reserva (BCR) de estos impuestos nacionales.

2. Anexo 2 de Tobar (1994) de alícuota de 1.00 por mil, con deducciones de “60 mil. 3. Basado en la recaudación del 1994.

Las transferencias del GOES hacia los municipios pueden tener varios efectos. Si el GOES transfiere fondos hacia los municipios sin exigir una responsabilidad de ellos para el uso de estos fondos, eso puede representar un desacumulo en el fisco sin una contraprestación de servicios públicos para el pueblo. Lo que proponemos aquí son dos tipos de transferencias: específica y general. La transferencia general corre el peligro de ser una carga honerosa al fisco del gobierno central, pero 1) es nuestra sugerencia que el GOES exija responsabilidad en el desempeño municipal y que los fondos transferidos sean útiles en el proceso de mejorar la administración municipal y la prestación de servicios locales, y 2) los fondos que se contempla aquí serán, para 1995, sólo alrededor de “250 millones, ó 2.5% del gasto del sector público no financiero, es decir, no representativo.

Las transferencias específicas pueden reducir la carga gubernamental en la economía nacional como ya hemos demostrado los ahorros posibles por ejecutar proyectos de infraestructura a través del municipio en vez de por el gobierno central. En cuanto a que se transfieran también las competencias, como salud y educación, eso tampoco representa ningún cambio en la carga gubernamental en la economía.

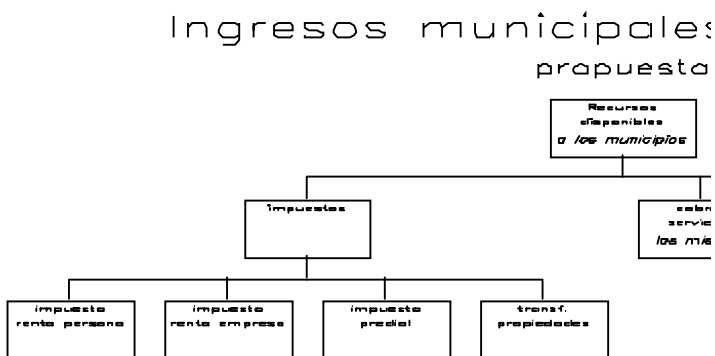
RESUMEN Y ESTRATEGIA

Resumen: Es necesario señalar que el proceso de la descentralización y desarrollo municipal ha sido largo y difícil en otros países, y suponemos que no va a ser diferente en El Salvador. La descentralización del estado hacia los municipios sólo puede ser seria si se incluye un cierto grado de autonomía financiera. Eso implica un nuevo federalismo fiscal, lo cual comprendería: 1) saneamiento y racionalización de los ingresos tributarios municipales, 2) un sistema de transferencias generales, dedicadas al desarrollo municipal, a la administración municipal y a los servicios básicos, 3) un sistema de transferencias no sólo de recursos sino también de competencias. Para tener un estado descentralizado, que sea sustentable y que apoye a la democracia, sin perjudicar a la economía general del país, es necesario que las transferencias sean hechas según formularios y procesos transparentes, abiertos y racionales. Es también necesario que la responsabilidad de los gobiernos locales vis-a-vis sus pobladores sea aumentada, que el gobierno central fiscalice las finanzas municipales, y que los impuestos locales sean administrados en una forma justa, eficiente, de

bajos costos, y legalmente.

La situación actual ha sido descrita y está en forma gráfica en el gráfico 3.1. El gráfico 3.2 describe el sistema propuesto, el cual incluye un mayor papel para las transferencias del gobierno central hacia los municipios. Los impuestos que se proponen aquí son cuatro: 1) el predial, 2) la transferencia de propiedades, 3) la renta de personas naturales, y 4) la renta de personas jurídicas. Las transferencias que se proponen aquí son de dos tipos: generales y específicas. Además, la propuesta incluye el fondo vial, lo cual financia la conservación de caminos, mientras que la construcción de nuevos caminos todavía puede financiarse a través de las transferencias específicas.

Para descentralizar el Estado salvadoreño desde el centro hasta la periferia, deberíamos comenzar por el fortalecimiento de las funciones que componen las responsabilidades actuales de los municipios. Eso implica: 1) fortalecer su base fiscal, lo cual incluye mejoramiento de sus ingresos y aumentar el rol de las transferencias, 2) mejorar su capacidad gerencial, y 3) ejecutar una vigilancia del GOES sobre las actividades de los municipios. Luego, para alcanzar la visión del estado descentralizado, será necesario: 1) profundizar las capacidades generales de los municipios, 2) transferir competencias, las cuales residen en el gobierno central, hacia los municipios, y 3) extender el rol de transferencias.



En la ejecución de esta estrategia, el Estado tiene varios recursos que se pueden aprovechar. Por ejemplo, la USAID está iniciando el proyecto DESARROLLO MUNICIPAL (MUD), el gobierno de Alemania, a través de la GTZ (Gesellschaft fuer technische Zusammenarbeit) está fortaleciendo el ISDEM y está trabajando en varios municipios en el área de gerencia financiera, también varias organizaciones del sistema ONU están brindando asistencia técnica a varios municipios y el GOES en sus programas de modernización y descentralización del Estado. También, hay varias organizaciones salvadoreñas que están involucradas en la descentralización y desarrollo municipal, como ISDEM, MIPLAN, CONARA, COMURES, FUSADES, y otros.

Acciones para el corto plazo: Las entidades gubernamentales responsables deberían tomar las siguientes acciones, sin tardar:

IMPUESTO PREDIAL

- Aprobar la ley general de impuesto predial modificado, como presentado arriba.
- Establecer programas de asistencia técnica para los municipios que van a implementar el impuesto predial.

TRANSFERENCIAS

- Aumentar las transferencias del FONDO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, hasta "200 millones para el ejercicio fiscal del año 1996, y según el formulario señalado arriba.

OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES

- Reformar la LEY DE TRIBUTOS, para derogar los impuestos sobre los activos, e.d., el comercio, industria, y financiero, y establecer el impuesto sobre la renta de personas jurídicas sobre los hombros de la administración del mismo impuesto a nivel del gobierno central, siempre cuando se ha puesto en marcha el impuesto predial.

PILOTOS

- Dado que la capacidad de gerencia local es muy restringida, y reconociendo que las demandas a esta capacidad implícita en la descentralización son muy onerosas, se recomienda que la descentralización se inicie en forma conservadora. Es decir, que no saltemos en un abismo del que no podamos salir. Con la ayuda de donantes internacionales, el GOES debería aplicar los nuevos proyectos de impuestos en un inicio a los municipios que 1) quieren participar, 2) pueden participar (eso implica que las nuevas leyes tributarias tengan artículos de acensión), y 3) participen en los programas de fortalecimiento.

Acciones para el mediano plazo: Las entidades gubernamentales responsables deberían tomar las siguientes acciones:

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

- Preparar y aprobar una ley de TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS. Esta ley debería tratar de las obligaciones de los municipios y los ministerios del gobierno central en la sociedad civil, según el nuevo enfoque de la descentralización.

= Esta ley de transferencias de competencias debe de establecer las formas de transferir fondos a los municipios para el desempeño de sus nuevas responsabilidades.

= Esta ley de transferencias de competencias tiene que incluir procedimientos para la fiscalización y auditoría ex post.

Notas

1. Entendemos como “federalismo fiscal” la relación entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de El Salvador, la relación entre gobierno central y municipalidades. Posteriormente ampliaremos este tema.
2. Ver Wallace Oates (1991).
3. Ver Tiebout (1956).
4. Hay que fijarse que aún los alcaldes se elijen, están nombrados por sus partidos políticos. No hay independientes entre los alcaldes. Eso implica que el alcalde tiene que partir su fidelidad entre sus contituyentes el su partido político nacional.
5. Ver USAID (1993), CDM (1993) y CDM (1994).
6. Ver “Economic Analysis”, Manuscript.
7. Ver ISDEM (1993), USAID (1993),
8. En el año 1993 esta transferencia era sólo "17 millones.
9. Ver el informe ICMA (1993).
10. No obstante, el informe ICMA (1993) indica que en unos municipios la recaudación de tasas ha subido hasta 300%, comparado con el año anterior.
11. Ver TABLA 2, USAID/El Salvador (1993).
12. El banco de datos se encuentra en el Anexo 3.
13. Por ejemplo, en cabildos abiertos el alcalde puede leer los nombres de los omisos y las moras.
14. Ver Méndez (1993).
15. La estrategia del gobierno central en la modernización tributaria está basada en la focalización en tres impuestos: 1) rentas, 2) IVA, y 3) derechos arencelarios. Además, el GOES ha simplifacado sus impuestos, reduciendo tramos, tasas, y piensa derogar el impuesto al patrimonio. Para más información sobre la reforma tributaria en El Salvador, lea Gallagher (1994).
16. Ver arriba, la argumentación del impuesto predial.
17. La Asamblea Legislativa ha derogado la ley de timbre fiscal en favor del IVA, en parte para eliminar el efecto de “cascada.” Ver Gallagher (1994).
18. Ver Gallagher (1994) y Méndez y Abrego (1994).
19. Tobar (1994) página 81.
20. El R^2 , cual es el coeficiente de determinación, indica que esta regresión sólo explica el 10% de la variación de la variable dependiente, LFONDOpc.
21. Ver también Wiesner Duran (1992) para disuciones de la necesidad y la capicidad fiscal, pp. 290-1.
22. Ver el análisis económico del documento del proyecto de USAID MUNICIPAL DEVELOPMENT PROJECT.
23. El año escolar tiene 180 días habiles y el estudio de Gallagher (1991) fija como meta del gasto hasta \$200 por estudiante por año.