INGRESOS MUNICIPALES EN CENTROAMÉRICA

Situación actual y perspectivas de modernización

EDITORES

Huáscar Eguino
José Antonio Pérez
Francisco Pinto
Alfredo Perazzo

Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal
Antigua, Guatemala, diciembre de 2002

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Seminario sobre "Ingresos municipales en Centroamérica : situación actual y perspectivas de modernización" (2002 : Antigua, Guatemala)

Ingresos municipales en Centroamérica : situación actual y perspectivas de modernización / editores, Huáscar Eguino ... [et al]

p. cm.
"Memorias del seminario realizado en la novena reunión de la Red Centroamericana para la Descentralización y el Desarrollo Municipal, Antigua, Guatemala, 11-13 de diciembre de 2002"
Incluyes bibliographical references
ISBN: 1931003815

1. Municipal finance--Central America--Congresses. 2. Local taxation--Central America--Congresses. 3. Income tax, Municipal--Central America--Congresses. 4. Tax administration and procedures--Central America--Congresses. 5. Intergovernmental fiscal relations--Central America--Congresses. I. Eguino Lijerón, Huáscar. II. Inter-American Development Bank. III. Reunión Red Centroamericana para la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal (9th : 2002 : Antigua, Guatemala). IV. Title.

352.1 S361--dc20

Diseño de Portada: Angel F. Rodríguez Jr.

CONTENIDO

Prefacio **vii**

Acto de Inauguración
Verónica Velásquez, Carlos Barbery, Elwin Hernández **1**

PARTE 1: DESCENTRALIZACIÓN, INGRESOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPALES **7**

1.1 Ingresos Municipales en Centroamérica. Notas sobre la Situación Actual y Perspectivas de Modernización
Huáscar Eguino **9**

1.2 Estudio Comparativo de los Sistemas de Ingresos Municipales en Centroamérica
Alfredo Perazzo **15**

PARTE 2: INGRESOS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL: SISTEMAS Y EXPERIENCIAS EN CENTROAMÉRICA **57**

Presentaciones

2.1 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Costa Rica
Olman Rojas **59**

2.2 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de El Salvador
Juan Antonio Zapata **81**

2.3 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Guatemala
Juan Carlos Pereira **119**

2.4 Relevancia de la Contribución por Mejoras en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala
Rodrigo Díaz Arriola **167**

2.5 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Honduras
Luis Alberto Arias Minaya **171**

2.6 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Nicaragua
Alfredo Perazzo **211**

2.7 El Catastro como Instrumento para la Recaudación del impuesto de Bienes Inmuebles en Nicaragua
Alfredo Perazzo **249**

2.8 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Panamá
José Arista **269**

2.9 Las Asociaciones Intermunicipales: Situación de la Mancomunidad de Los Santos, Panamá
José Arista **311**

PARTE 3. OTROS INGRESOS MUNICIPALES Y EXPERIENCIAS EXTRA REGIONALES **327**

Presentaciones

3.1 Experiencia de Mancomunidades Españolas en el Cobro de Tasas por Servicios Públicos
Miguel Ángel Sanz Hipólito **329**

3.2 Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica para que los Municipios Mejoren sus Ingresos: Experiencias del INDETEC, México
Salvador Santana Loza **343**

3.3 Reflexiones sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y Administración Territorial
Edgardo Mosqueira y Paul Trápido **357**

3.4 Panel 1: Impuestos y Administración Territorial Municipal **363**
Moderador:
Diputado Juan Duch. Asamblea Legislativa de El Salvador

Panelistas:
Rigoberto Quemé, Alcalde de Quetzaltenango, Guatemala
Ramón Antonio Torres, Jefe Departamento de Promoción y Coordinación, Ministerio de Gobierno y Justicia de Honduras
Diputada Marielos Viquez, Asamblea Legislativa de Costa Rica
Diputado Juan Duch, Asamblea Legislativa de El Salvador

3.5 Comentarios, Preguntas y Respuestas sobre Impuestos y Administración Territorial **369**

3.6 Panel 2: Otras Fuentes de Ingresos Municipales **373**

Moderador:
Melvin Romero, Presidente de AMUNIC

Panelistas:
Melvin Romero, Presidente de AMUNIC
Olger Murillo, Presidente Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica
Francisco Ramón Valenzuela Blandón, Alcalde de Estelí, Nicaragua
Maura Ramírez de Montalvo. Coordinadora Unidad de Reestructuración Institucional y Descentralización, Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador
Rolando Madrigal, Director Financiero Municipalidad de San José, Costa Rica
Costa Rica

3.7 Comentarios, Preguntas y Respuestas sobre Otras Fuentes de Ingresos Municipales **381**

PARTE 4. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES **383**

Presentaciones

4.1 Transferencias, Participación y Autonomía Municipal: Cómo Propiciar el Desarrollo Local
Iván Finot **385**

4.2 El Diseño de Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Algunas Lecciones de la Experiencia Boliviana
Javier Aguilar Perales **395**

4.3 La Distribución de las Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades: Evaluación y Propuestas
Manfredo Chocano **415**

4.4 Panel 3: El Sistema de Transferencias Intergubernamentales **451**

Moderador:
Diputado Álvaro Hugo Rodas Martini, Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso Nacional de Guatemala

Panelistas:
Diputado Álvaro Hugo Rodas Martini. Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso Nacional de Guatemala
Fredisbeldo Rápalo, Alcalde de San Luis, Santa Bárbara, Honduras
Juan Neffa, Director del Proyecto de Gobiernos Locales USAID/RTI, Guatemala
Edgar Ajcip Tepeu, Alcalde de San Pedro Sacatepéquez, Guatemala

4.5 Comentarios, Preguntas y Respuestas sobre Transferencias Intergubernamentales **461**

PARTE 5: REFORMAS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS MUNICIPALES **563**

Presentaciones

5.1 Reformas de los Sistemas Tributarios Municipales: Lecciones para los Municipios
Celso Mora **465**

5.2 Modernización de las Administraciones Tributarias
Luis A. Villela **481**

5.3 Reflexiones sobre la Reforma en la Tributación Municipal de las Actividades Económicas
Juan Carlos Pereira Stambuk **487**

5.4 Panel 4: Reformas de los Sistemas Tributarios Municipales **503**

Moderador:

José Antonio Pérez, Analista Principal de FEMICA

Panelistas:

José Antonio Pérez
Diputado Jorge Villacorta. Asamblea Legislativa de El Salvador
Alejandro Bravo, Director Ejecutivo de AMUNIC

PARTE 6: CONSIDERACIONES FINALES Y CLAUSURA **507**

6.1 Consideraciones Técnicas Finales

Huáscar Eguino, Especialista en Desarrollo Municipal, BID **509**

6.2 Reflexiones sobre Futuras Acciones

Annette Bähring, Asesora Principal del Proyecto de Desarrollo Municipal, GTZ en Costa Rica
José Chibbaro, Coordinador del Grupo de Desarrollo Municipal del BID **515**

6.3 Clausura
Elwin Hernández, Presidente en funciones de ANAM **521**

Lista de Participantes **523**

Prefacio

La razón primordial de promover la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal fue responder a la necesidad que han manifestado los actores que tienen que ver con las decisiones sobre descentralización y desarrollo municipal de conocer y discutir la situación actual y las perspectivas de modernización de los ingresos municipales en Centroamérica.

En el evento se presentaron una serie de estudios sobre los ingresos municipales en Centroamérica (la mayor parte promovidas por el BID) realizados durante el segundo semestre de 2002 e inicios de 2003. Estos informes se constituyeron en la parte central de la IX Reunión de FEMICA que, una vez más, tuvo lugar en la histórica ciudad de Antigua Guatemala, los días del 11 al 13 de diciembre de 2002. Como en otras ocasiones, la reunión contó con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el decidido apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID), y de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

A juzgar por lo expresado por los participantes, existe coincidencia en la importancia de difundir y profundizar los resultados de este evento, por lo que esta publicación complementa la reunión de FEMICA con los resultados finales de las investigaciones realizadas, a las que se suman las memorias de las discusiones realizadas por los participantes.

El encuentro centró su atención en los ingresos municipales, considerados como problema y a la vez solución indispensable para avanzar y consolidar un proceso de descentralización fiscal, el fortalecimiento institucional, y el desarrollo municipal. La importancia e interés de los temas tratados se reflejó en una excelente asistencia ya que se contó con la presencia de líderes políticos, legisladores, alcaldes y autoridades municipales, profesionales del área municipales, expertos en finanzas y gestión municipales y, por supuesto, representantes de varias agencias de cooperación y algunos responsables de proyectos. En cifras, se superó la centena de asistentes, de los cuales cerca del 28% eran guatemaltecos y los demás eran latinoamericanos, europeos y, naturalmente, las delegaciones del BID, USAID, GTZ y el personal técnico y de apoyo de FEMICA.

El evento se inició con el protocolo usual de presentaciones e inauguración para darle paso al contenido técnico compuesto de seis partes:

1. En la Parte 1 se destacaron dos presentaciones. La conferencia de apertura que definió el marco referencial de la reunión, destacándose que los beneficios de la descentralización y el desarrollo municipal son posibles, siempre y cuando los gobiernos municipales logren actuar de manera responsable en el aprovechamiento de los recursos a su disposición, dentro de los que destacan los ingresos tributarios. Se dieron a conocer los aspectos conceptuales sobre finanzas municipales, y se recalcó la importancia y urgencia de incrementar los ingresos de fuentes propias, resolver los problemas que genera el condicionamiento y dependencia de las transferencias de recursos del Gobierno Central, y la necesidad de modernizar las administraciones tributarias municipales. En esta parte también se presentó el análisis comparado de los sistemas de ingresos municipales resultante de las investigaciones de campo realizadas en seis países de Centroamérica que, como se indicó, fueron el tema central de la reunión.
2. La Parte 2 del evento, INGRESOS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL: SISTEMAS Y EXPERIENCIAS EN CENTROAMÉRICA, se destinó a conocer con detenimiento y análisis crítico los sistemas de ingresos municipales de Honduras, Guatemala, Costa Rica,

Nicaragua, Panamá y El Salvador, incluyendo las experiencias de modernización actualmente en proceso.

3. En la Parte 3 del evento, OTRAS FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES, el tema se ilustró con experiencias de otras regiones y se hizo una presentación especial sobre el impuesto sobre inmuebles y administración territorial utilizando las tecnologías catastrales de punta.
4. La Parte 4 del evento, EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES, concentró la atención en la participación creciente, los condicionamientos y la dependencia que las transferencias generan en el financiamiento del gasto de las administraciones municipales. Se destacaron los mecanismos de corrección de los desequilibrios verticales y horizontales y la forma de evitar que las transferencias desestimulen la generación de ingresos propios con los efectos negativos en las inversiones y desarrollo económico local.
5. La Parte 5 se dedicó a las REFORMAS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS MUNICIPALES. Esencialmente se conocieron las tendencias actuales en gestión tributaria y la necesidad de su aplicación en la Región Centroamericana.
6. Finalmente, en la Parte 6, se presentaron algunas conclusiones y se realizaron una serie de reflexiones finales sobre el evento.

Entre las presentaciones se intercalaron cuatro paneles con las respectivas sesiones de comentarios, preguntas y respuestas. Las intervenciones de los funcionarios centroamericanos permitieron ilustrar la complejidad del tema, la riqueza de los conocimientos y experiencias adquiridos y, sobre todo, la creciente demanda de reformas por parte de los actores del desarrollo municipal en Centroamérica.

La realización de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal mostró una vez más la importancia y relevancia que tienen este tipo de encuentros, y el creciente papel que les toca desempeñar a las asociaciones municipales y FEMICA en promover el fortalecimiento de los gobiernos municipales en el marco de una nueva institucionalizad que favorezca el esfuerzo propio de las administraciones locales y su aporte al bienestar de sus poblaciones.

Guatemala, diciembre de 2003

Los editores

Acto de Inauguración

Sra. Verónica Velásquez
Representante de la Junta Directiva de FEMICA

Señor Carlos Barbery representante del BID en Guatemala, señor Alcalde Elwin Hernández, Alcalde de San Antonio Aguas Calientes, Guatemala y Presidente de ANAM, señoras, señores, amigos todos, buenas tardes.

Como miembro de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, quiero manifestarles que me siento muy honrada de ofrecer estas palabras de bienvenida, y desear que esta reunión sea muy fructífera para beneficio de nuestros municipios. Para la Federación es una enorme satisfacción organizar este evento que como ustedes saben constituye la novena ocasión consecutiva sin ninguna interrupción que, desde 1994, los gobiernos locales de Centroamérica nos reunimos con los principales actores vinculados al desarrollo local, para conocer y discutir en forma abierta y responsable sobre las temáticas que forman parte de la agenda prioritaria de los municipios en la región.

Deseo reconocer que este significativo logro institucional de FEMICA ha sido posible gracias al notable interés y apoyo que las reuniones de la Red siempre han despertado entre nuestros asociados y, por supuesto, al respaldo que nos ha brindado de manera incondicional los cooperantes internacionales, que comparten nuestras visiones y objetivos sobre desarrollo de la región, para dar cumplimiento a sus estatutos y mandatos e implementar la agenda municipal centroamericana.

FEMICA ha impulsado desde su creación acciones concretas para el fortalecimiento de la democracia local. Con ese propósito ha venido promoviendo procesos de cambio en las estrategias y políticas de los gobiernos nacionales. De igual manera, dentro de las propias estructuras de los municipios de la región. Para el caso se han utilizado diversos mecanismos, pero en particular, mediante la instauración de sus redes de diálogo.

FEMICA ha promovido que los distintos actores vinculados a los temas más relevantes para los municipios, puedan discutir y acordar agendas consensuadas que permitan avanzar en la resolución de la problemática local en cada país. Consideramos a la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal como un punto de encuentro para el análisis y la discusión de temas específicos que trata de promover consensos y acuerdos. Las reuniones de esta Red se realizan anualmente con la participación de alcaldes, funcionarios responsables de las políticas y toma de decisiones de los países, delegados de la comunidad de donantes y otros especialistas de la región. Quisiera recordar también la otra red de diálogo con que cuenta FEMICA, la Red de Legisladores que promueve el diálogo entre los representantes de las diferentes corrientes legislativas en el ámbito regional y los lideres de las asociaciones nacionales de municipios, alcaldes e invitados especiales, para concertar sobre los cambios legales necesarios para consolidar la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios. Las reuniones de esta Red se realizan cada dos años la última tuvo lugar en forma muy exitosa a finales de septiembre de este mismo año, en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras. En esa reunión se trato el tema sobre las políticas de administración territorial para el desarrollo y la gestión municipal.

El tema que trataremos en esta IX Red es, sin duda, una de nuestras preocupaciones centrales. No es ninguna casualidad que le hayamos dedicado directa o indirectamente una creciente

atención durante los últimos años. Así lo demuestra un recuento de los temas que han sido discutidos en las reuniones anteriores. Por ejemplo, en 1995 en la Segunda Reunión de la Red analizamos la autonomía financiera de los gobiernos locales y su relación con los procesos de descentralización. En 1996 en la Tercera Reunión, dentro de la temática de la Red se incluyó un componente sobre las políticas fiscales. En 1988, en la Quinta reunión, tratamos el tema de la modernización de las finanzas municipales como paso esencial para la consolidación institucional y de nuevo ahora, en el año 2002 retomamos el tema enfatizando los regímenes tributarios locales y los sistemas de transferencias. Para finalizar, en nombre de FEMICA y de los gobiernos locales y Asociaciones de Municipios de Centroamérica que representamos, deseo agradecer a la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América y al Banco Interamericano de Desarrollo, el decidido apoyo que han prestado a esta reunión. Se les agradece la amabilidad de su atención y que Dios les bendiga.

Sr. Carlos Barbery
Representante del BID en Guatemala

Señora Verónica Velásquez, representante de la Junta Directiva de FEMICA, y Alcaldesa de La Concepción, Nicaragua, Sr. Elwin Hernández, Alcalde de San Antonio Aguas Calientes y Presidente en funciones de ANAM, autoridades municipales, autoridades de FEMICA, colegas de la cooperación Internacional amigas y amigos, es para mi un gran orgullo como represente del Banco Interamericano de Desarrollo estar aquí con ustedes esta tarde para hablarles sobre un tema que para el Banco es de suma importancia.

Dentro de los tres ejes que utilizamos para impulsar el desarrollo de Latinoamérica, uno de ellos es la modernización del Estado, y dentro de este, una parte muy importante es la descentralización. Es por eso que nosotros promovemos muy fuertemente el fortalecimiento municipal y el desarrollo local.

Para el Banco es primordial la participación ciudadana en todos sus aspectos. Creemos que la aldea más pequeña tiene el derecho de decidir el que hacer de su vida y que decidir y llevar a cabo en su desarrollo económico y social. Para eso, la aldea más pequeña tiene que tener capacidad decisoria, de igual manera que la tienen los grandes municipios o los grandes departamentos. Para eso tenemos que fomentar el desarrollo local, para eso tenemos que fortalecer también a los municipios. Eso es una tarea que nos hemos encomendado junto con organizaciones como FEMICA.

Tenemos el orgullo de haberle asignado muchísimo dinero a esos temas: Hemos financiado varios proyectos. Solamente en Guatemala hemos financiado más de 82 millones de dólares en proyectos de desarrollo municipal. Es verdad que la mayor parte de estos recursos fueron destinados a infraestructura económica, no obstante estos recursos han sido acompañados con la asistencia técnica necesaria para fortalecer la administración de los municipios y su funcionamiento.

Es evidente que para que exista una descentralización adecuada tiene que haber la voluntad política del gobierno central para apoyarla. Creo que en Centroamérica ha sucedido eso. Y no solamente en Centroamérica, también en el resto de nuestra región hay una decisión genuina de parte de los gobiernos centrales de hacer una descentralización efectiva. Por lo menos en la parte política se han pasado leyes importantes de descentralización. Recientemente en Guatemala, este año, se han aprobado cuatro leyes importantes que le dan mucho poder político a los municipios y a los departamentos. No obstante sabemos que lo más difícil es soltar el dinero y hemos visto que no es tan fácil que el Gobierno Central pueda delegar responsabilidades. No necesariamente transfiere los medios necesarios para enfrentar esos desafíos que tienen los municipios.

Entiendo que en este seminario se va a tratar como punto central las formas y estrategias para mejorar los ingresos municipales. Afortunadamente, como somos un Banco regional y FEMICA es una institución centroamericana, hemos podido colaborar lo mejor posible para el éxito de este evento. Ustedes van a escuchar casos concretos de distintas experiencias de nuestra región, no solamente centroamericana, también de otros países latinoamericanos, con el fin de conocer cómo han dado soluciones a estos problemas en sus administraciones. Es necesario convencer a las autoridades gubernamentales de que flexibilicen la asignación de recursos. Conviene que los municipios puedan manejar sus planes de desarrollo local.

Yo no les puedo resaltar la importancia de los ingresos municipales. Ustedes lo conocen mucho más que yo, lo están viviendo día a día, pero quería venir a decirles que tienen el apoyo incondicional del Banco Interamericano de Desarrollo en estas tareas. Están llevando muy bien lo concerniente al desarrollo municipal y vamos a continuar impulsando esa temática y apoyando sus esfuerzos de desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Muchas gracias

Sr. Elwin Hernández
Presidente en funciones de la ANAM

Señor Carlos Barbery representante del BID, señora Verónica Velásquez, Vicepresidenta de FEMICA, señores alcaldes del Istmo Centroamericano, señores diputados también de Centroamérica, señor representante de los gobiernos centrales, señores y señoras acá presentes, distinguidas señoras y señores participantes en la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y el Fortalecimiento Municipal, tengan ustedes muy buenas tardes. En mi calidad de Alcalde Municipal de San Antonio Aguas Calientes, del departamento de Sacatepequez y Presidente en funciones de la Asociación Nacional de Municipalidades y miembro activo de FEMICA, me siento complacido de expresarles en nombre propio y en el de los alcaldes guatemaltecos, el más cordial y caluroso saludo de bienvenida a nuestro país.

En este acto de inauguración deseo compartir con ustedes algunas breves reflexiones relacionadas con los temas que serán tratados en esta reunión y que parecen relevantes desde una perspectiva política. Para comenzar quisiera destacar la importancia crucial que a nuestro juicio y basada en nuestra experiencia concreta, tiene el tema que ha sido seleccionado para esta reunión, los ingresos municipales. Parece fácil decirlo, sin embargo, es necesario insistir en el hecho de que, sin recursos suficientes, los gobiernos locales simplemente no pueden cumplir sus fines. Los servicios que prestan las municipalidades no pueden tener la cobertura y calidad deseada. Sabemos de la importancia de establecer un sistema de transferencias como los que se han implantado en varios de los países de región, y en particular en Guatemala, pero también hemos aprendido que los gobiernos locales no debemos depender en exceso de estos aportes, es absolutamente conveniente y necesario que exista un equilibrio adecuado entre los ingresos de fuentes propias, y los recursos que por imperio de la constitución y las leyes deben entregarnos, sin ninguna interferencia de orden político, los gobiernos centrales.

La recaudación de ingresos es uno de los atributos fundamentales que nos definen como gobiernos. Esas acciones nos permiten desarrollar políticas propias de desarrollo local y alcanzar nuestros objetivos legítimos, ya sean estos sociales, económicos o políticos. En suma, el acopio de recursos financieros de fuente propia nos permite ser verdaderamente autónomos. El darle cumplimiento al principio de autonomía como está consagrado en nuestras constituciones políticas, se basa en gran medida en esa capacidad de autofinanciarnos. Es por esa razón que la Constitución guatemalteca prevé expresamente un mandato para dotar a los gobiernos locales de un régimen tributario o Código Tributario Municipal que haga efectiva la generación de ingresos propios, ya sea por medio de la aplicación de impuestos locales, el cobro de tasas por servicios, las contribuciones por mejoras y de otras figuras no tributarias.

El mandato constitucional que define nuestra autonomía, es parte constitutiva de la esencia misma del gobierno local. Sin esa potestad en realidad corremos el riesgo de convertirnos en simples administradores de recursos del Gobierno Central. Según estudios de organismos internacionales, los gobiernos locales guatemaltecos son los que en la región centroamericana disponen de un mayor monto de recursos por habitante, tanto en términos absolutos como relativos. Sin embargo, esa realidad desafortunadamente encubre diversas insuficiencias y distorsiones de nuestro sistema de financiamiento municipal. A pesar de los esfuerzos que se han impulsado y como seguramente los expositores que intervendrán mas adelante demostraran en forma detallada y convincente, que en Guatemala al igual que en otros países de la región, se carece de un régimen impositivo propio que permita el financiamiento de un porcentaje significativo de los presupuestos municipales. Dicho esto, también se debe

reconocer que en algunos aspectos, aunque sea en forma pausada, se han registrado avances; un ejemplo es el proceso iniciado en 1994 de traslado a los municipios de la administración del Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI- Gracias al mejoramiento de la gestión de este tributo se ha incrementado sustancialmente su recaudación pero, debido a las deficiencias de que adolece la legislación actual, se está todavía muy lejos de percibir los recursos que un impuesto de esa naturaleza, de acuerdo al valor de los inmuebles y la capacidad contributiva de los guatemaltecos, podría alcanzar. El ejercicio de la administración del IUSI significa serios desafíos y retos para las municipalidades, entre ellas se encuentra la necesidad de establecer un marco jurídico que permita registrar y actualizar el valor de la totalidad de los inmuebles existentes en el país, mejorar la capacidad administrativa y técnica de los municipios y fortalecer la capacidad de gestión política y de diálogo con los vecinos.

En cuanto a los tributos municipales sobre actividades económicas, en Guatemala son prácticamente inexistentes. Los arbitrios vigentes sobre extracción de productos, sobre las actividades comerciales e industriales y de servicios, no solo están demasiado desactualizados, sino que son anacrónicos y, por consiguiente, no representan ingresos significativos. La modernización de estos tributos es uno de los puntos de la agenda municipal que debería considerarse con sumo cuidado, para generar ingresos adicionales para los gobiernos locales, desde luego, sin afectar negativamente a los establecimientos productivos del país, en particular a las pequeñas empresas o actividades prioritarias tales como las dedicadas a la exportación.

En cuanto al sistema de transferencias, que también será un tema que se tratará en esta reunión, los estudios elaborados por centros de investigación han demostrado las serias deficiencias de que adolece. El sistema guatemalteco, lamentablemente cuando se aprobó el nuevo Código Municipal y las leyes relacionadas con el mismo, y se discutieron en el Congreso de la Republica distintas opciones para adoptar criterios adecuados y consistentes de distribución de recursos entre municipios, los diputados no lograron arribar a un consenso para introducir las necesarias reformas, y se mantuvo sin cambios el régimen vigente desde la década de los 80.

En fechas más recientes se ha conocido la existencia de una iniciativa de ley promovida por el Organismo Ejecutivo para reformar las transferencias que han sido aprobadas por leyes ordinarias, no así el aporte constitucional. No obstante las intenciones políticas, las normas propuestas se sustentan en criterios totalmente inconvenientes, que representan una verdadera amenaza a la autonomía de los gobiernos locales. Se pretende cambiar el actual sistema que, aun con todos los defectos que se le han señalado, tiene la ventaja de basarse en una formula de distribución que no puede ser manipulada libremente por los funcionarios del gobierno. En sustitución de la legislación existente se está impulsando la creación de un sistema de carácter discrecional, que permitiría una injerencia inconveniente de elementos políticos partidistas en la aprobación de las asignaciones presupuestarias de los municipios.

Muchas gracias

PARTE 1

DESCENTRALIZACIÓN, INGRESOS Y AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL

1.1 Ingresos Municipales en Centroamérica. Notas sobre la Situación Actual y Perspectivas de Modernización[1]

Huascar Eguino[2]

Usualmente el diálogo sobre la descentralización y el desarrollo municipal en Centroamérica se sustenta en la convicción que la misma fortalecerá la gobernabilidad y contribuirá a una mejor asignación de los recursos al establecerse una relación más estrecha entre la demanda y la oferta de servicios e infraestructura local. Es por esta razón que los temas más frecuentemente discutidos en la agenda de descentralización han sido –con contadas excepciones- las responsabilidades de gasto, las transferencias intergubernamentales, la gobernabilidad local, y la participación ciudadana.

Sin embargo, resulta claro que si se desea promover la descentralización de una manera fiscalmente responsable es necesario realizar ajustes en todos los ámbitos que integran las relaciones intergubernamentales incluyendo, además de lo antes indicado, las potestades o competencias tributarias y de generación de ingresos propios por parte de los gobiernos municipales. Claramente, la reforma de los ingresos propios de los Gobiernos Municipales es esencial si se quiere dar sostenibilidad al proceso de descentralización ya que una mayor movilización de recursos municipales implica: (i) dar sustento financiero a la autonomía municipal; (ii) racionalizar la demanda por mayores transferencias del Gobierno Central; (iii) mejorar el esfuerzo fiscal local al explotar adecuadamente las posibles fuentes de ingresos municipales; y, (iv) fortalecer la relación entre el pago de tasas por servicios y los beneficios provistos a la ciudadanía, lo que a su vez mejora la asignación de recursos.

En esta presentación se hacen algunas observaciones sobre las principales características de los ingresos municipales en Centroamérica, y se discuten los desafíos que habría que encarar para su modernización. Cada uno de los temas tratados ha sido encarado tomando en cuenta los resultados de los diagnósticos rápidos por país que el Banco encargó para seis países de la región (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) por lo que en el texto se ha prescindido de los detalles específicos de cada estudio.

1. Situación de los Sistemas Tributarios Municipales en Centroamérica

Los países de Centroamérica al igual que los del resto de América Latina han venido realizando modificaciones profundas en los sistemas impositivos administrados nacionalmente pero sin llegar a afectar lo que ocurre en el ámbito municipal. Como consecuencia de lo anterior, se ha

---

[1] Con la Reunión de la IX Red de FEMICA damos continuidad a la discusión sobre finanzas municipales que se inició en la reunión de la V Red de FEMICA del año 1998. En esa oportunidad se discutió el tema de la Modernización de las Finanzas Municipales en Centroamérica, sin tratarse en profundidad los desafíos referidos a los ingresos municipales. Como coordinador técnico de ambos eventos por parte del BID, antes de redactar esta nota procedí a revisar los documentos preparados el año 1998 y retomar las principales ideas como punto de inicio para la nueva discusión. En especial, me parecieron de gran relevancia las ideas que en ese entonces presentaron Martín Bes, Ricardo Haussman, y Remy Proud´homme.

[2] Especialista en Desarrollo Municipal y funcionario del BID.

consolidado una situación caracterizada por: (i) la escasa importancia económica de la recaudación municipal; (ii) la tendencia a financiar los gastos de los gobiernos municipales mediante mayores transferencias; y, (iii) el mantenimiento de sistemas de administración tributaria municipal de bajo rendimiento.

1.1 Escasa importancia económica de la recaudación municipal.

Por lo general, el principal factor que explica la escasa importancia de la recaudación municipal es que los impuestos de mayor potencial tienen una base imponible móvil, por lo que resulta más eficiente administrarlos en forma centralizada (tal es el caso del impuesto al valor agregado).

Adicionalmente, la escasa importancia de la recaudación municipal se agudiza en Centroamérica por una serie de particularidades normativas como ser: (i) la inexistencia de impuestos a los bienes inmuebles que se observa en El Salvador; (ii) la asignación de las responsabilidades sobre impuestos de base inmóvil a instancias nacionales como ocurre en Panamá; (iii) la falta de potestades para que los gobiernos municipales puedan determinar las estructuras tarifarias de las tasas por servicios; y (iv) la existencia de un sinnúmero de impuestos y derechos municipales cuyo rendimiento no cubre ni siquiera los gastos de administración. Resultado de lo anterior es que los ingresos generados por lo municipios son de tan poca cuantía que, por lo general, se les ha prestado escasa atención.

Por otra parte, la escasa importancia que se ha dado a la modernización de las fuentes de ingresos propios de los municipios tiene otras dos explicaciones: (i) que la mayor parte de los países de la región han estado abocados a recuperar su solvencia fiscal y controlar el déficit, por lo que mantuvieron un fuerte control sobre los ingresos con mayor potencial de recaudación; y (ii) la dificultades políticas asociadas a cualquier discusión sobre las competencias tributarias municipales ya que éstas podrían afectar incluso, al nivel constitucional.

1.2 Creciente dependencia de las transferencias del Gobierno Central

Como resultado de la concentración de las principales fuentes de ingresos tributarios en el nivel central y la creciente demanda de recursos por parte de los Gobiernos Municipales, se acentuó la tendencia a financiar las brechas en los desequilibrios verticales mediante el incremento de transferencias del Gobierno Central.

En efecto, si se hace el seguimiento a la evolución de las diferentes fuentes de ingresos municipales en el período comprendido entre 1995 y 2000 se puede constatar que, con excepción de Guatemala, se han registrado niveles de crecimiento de las transferencias intergubernamentales que son superiores al aumento registrado en los impuestos o las tasas por servicios municipales.

Si bien el incremento de las transferencias es destacable, más importante aún es el impacto de las transferencias sobre la recaudación de impuestos locales y la forma en que se utilizan los recursos. En este sentido, los estudios que se incluyen en estas Memorias permiten realizar dos constataciones: (i) la presencia de un efecto desplazamiento por el que las transferencias han sustituido a la recaudación local[3] y (ii) la falta de evidencia sobre las ganancias en eficiencia asignativa que deberían producir las transferencias no condicionadas.

---

[3] En el curso del año 2003, Nicaragua ha realizado una reforma en su sistema de transferencias que intenta resolver este problema.

A lo anterior se suma que, por lo general, la principal demanda de muchos municipios de la región ha sido acceder a mayores transferencias del Gobierno Central lo que, obviamente, ha contribuido a generar dudas sobre la viabilidad de los procesos de descentralización.

Por lo anterior, es importante el rol que pueden desempeñar las Asociaciones Municipales de cada país (y también FEMICA), ya que como representantes de los intereses municipales, deberían contar con una estrategia dirigida a lograr una mayor sostenibilidad financiera de los municipios lo que, entro otras cosas, implica aumentar sus recursos propios y, buscar alternativas de financiamiento basadas en instrumentos de mercado.

1.3 Presencia de sistemas de administración tributaria municipal de bajo desempeño.

El análisis de la estructura de los ingresos propios municipales (definidos en los estudios que se incluyen en esta Memoria como la suma de los impuestos municipales, las tasas por servicios y las contribuciones por mejoras) indica que los impuestos son la principal fuente de recursos propios para los Gobiernos Municipales en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá. No ocurre lo mismo en El Salvador y Guatemala donde la mayor parte de los ingresos se originan en el cobro de tasas por la prestación de servicios municipales[4].

El principal impuesto municipal en Centroamérica no es (con excepción de Guatemala) el impuesto a los bienes inmuebles sino el impuesto a la actividad económica que, en su generalidad, no es neutral frente a la asignación de recursos y no es equitativo. Adicionalmente, se observa que la administración del impuesto a la actividad económica es compleja y costosa en el ámbito municipal debido a: (i) la movilidad de la base tributaria; (ii) la ausencia de adecuados mecanismos de control; (iii) la alta discreción respecto al establecimiento de excepciones, (iv) la presencia de estructuras de alícuotas impositivas fuertemente fragmentadas; y (v) la falta de capacidad institucional y de adecuados sistemas informáticos. A estas dificultades se agrega que, en la mayor parte de los municipios, las administraciones tributarias están organizadas por tributo y no por funciones como lo recomiendan las buenas prácticas de administración tributaria, lo que incide aun más en el bajo nivel de cobro.

Otro aspecto destacable de los sistemas tributarios municipales de Centroamérica es el poco desarrollo de los impuestos a los bienes inmuebles. Esta situación tiene que ver con la resistencia de muchos gobiernos locales a cobrar tributos que les generen conflictos con la población local. Otros factores que contribuyen a que el impuesto a los bienes inmuebles no se haya convertido (como ocurre en otros países) en la base de la autonomía y el financiamiento municipal, es la persistencia de la informalidad de la tenencia de tierras, la falta de buenos sistemas de registro de la propiedad y el poco desarrollo de los catastros municipales.

En Centroamérica es esencial que los gobiernos municipales empiecen a explotar de manera más decidida esta fuente de ingresos ya que su potencial de crecimiento es bastante grande. Por ejemplo, el cobro actual del impuesto a la propiedad inmueble en Nicaragua es de tan sólo el 30% de su potencial.

También existen en otras fuentes de recursos propios que, potencialmente, podrían generar nuevos ingresos para los municipios. El cobro de tasas por servicios, el impuesto a la circulación de vehículos automotores, y las contribuciones por mejoras son sólo algunos ejemplos de fuentes de recursos que no han sido explotadas adecuadamente. En la gran mayoría de los municipios de la región, las tasas por servicios no corresponden a sus costos

[4] El analista Mark Gallagher sostiene que el uso intensivo de las tasas en El Salvador se debe a la ausencia de un impuesto a los bienes inmuebles. En otras palabras, las tasas actúan como “proxy” de un impuesto inexistente.

reales por lo que la ciudadanía no puede beneficiarse de nuevas inversiones orientadas a mejorar la calidad y cobertura de los servicios. Obviamente, este problema tiene enormes dimensiones ya que es difícil romper el círculo vicioso existente entre la creciente insatisfacción por los servicios y la falta de pago. Claramente, un elemento esencial para romper este círculo es lograr una mayor participación del sector privado que, hoy por hoy, todavía muestra mucha resistencia a realizar actividades con los municipios de los países centroamericanos.

Las contribuciones por mejoras son otra fuente potencialmente importante de recursos para los Gobiernos Municipales de Centroamérica. En la actualidad sólo se aplican en Honduras (particularmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula) y en Guatemala. Como se sabe, esta fuente de ingresos permite a los Gobiernos Municipales capturar parte del incremento de valor de los bienes inmuebles que se produce a raíz de las inversiones públicas municipales. Aun cuando esta fuente de ingresos tiene cómo límite el valor de las obras, las posibilidades de usarlo de manera más generalizada son muy amplias no sólo por los beneficios financieros que genera, sino porque también incentiva la participación ciudadana. Por otra parte, es muy importante advertir que la creciente popularidad de esta fuente de recursos municipales, debería ser acompañada del fortalecimiento de los mecanismos de cobranza y de recuperación de la mora.

Finalmente, otra fuente de ingresos municipales no explotada en todo su potencial es el impuesto a la circulación de los vehículos automotores. En efecto, los datos proporcionados por varios estudios (ver estudio de José Arista en esta misma Memoria) indican que, por ejemplo en Panamá, este impuesto es por lo menos tres a cuatro veces más bajo que el pagado en países como Chile o Perú. Evidentemente, son los Gobiernos Municipales de las áreas urbanas los que mayores beneficios recibirían por la racionalización de este impuesto.

2. Las Reformas Pendientes en los Sistemas Tributarios Municipales

Desde la perspectiva de las finanzas municipales, la modernización de los sistemas tributarios municipales debería basarse en los mismos lineamientos que los seguidos por las reformas en el ámbito central. En este sentido, se debería producir una racionalización de los gravámenes municipales que incluiría (entre otros): (i) la eliminación los tributos de menos significación económica, (ii) la asignación a los municipios de los impuestos de base inmóvil, y (iii) la concentración de la recaudación en un grupo reducido de tributos para facilitar la administración.

La racionalización de los tributos municipales es una tarea técnicamente compleja ya que debe encararse de modo que sea consistente con las reformas realizadas el ámbito central, a la vez, que debe ser consistente con la necesidad de otorgar sustento financiero a la autonomía que, por mandato constitucional, deberían tener los gobiernos municipales. En este marco, algunos de los temas que deberían ser abordados son: (i) la conveniencia o inconveniencia de que los Gobiernos Municipales administren impuestos a la actividad económica que, como se sabe, son difíciles de administrar en el ámbito local; (ii) el establecimiento de arreglos financieros (como la coparticipación tributaria) para que cuando los impuestos a la actividad económica sean nacionales parte de los beneficios lleguen a los gobiernos municipales; (iii) la asignación de los impuestos a los bienes inmuebles a los gobiernos municipales; (iv) la identificación y establecimiento de nuevos impuestos (como podría ser la sobretasa a la gasolina) cuidando que estos tengan un importante potencial en términos de recaudación y presenten una complejidad administrativa manejable; y (v) la racionalización en la asignación de responsabilidades respecto a la fijación y cobro de las tasas por servicios para que no existan impedimentos legales para que los Gobiernos Municipales movilicen recursos por esta fuente.

En todos los países de Centroamérica que han sido analizados en el marco de esta Memoria, se observa una fuerte demanda por reformas de los códigos tributarios municipales. Esto indica que, desde la perspectiva municipal, parecen existir las bases para iniciar un diálogo encaminado a lograr consensos en la materia. A modo de ilustración basta indicar que en Honduras y Panamá existe una fuerte demanda por la simplificación de los impuestos a la actividad económica, en Guatemala se ha aprobado un nuevo Código Tributario cuya consolidación debe apoyarse, en Nicaragua se viene discutiendo un nuevo Código Tributario Municipal, y en El Salvador sigue en curso la discusión sobre la implantación del impuesto a los bienes inmuebles y la revisión de los impuestos a la actividad económica.

La racionalización de las competencias tributarias municipales debe ser acompañada por una reforma del marco normativo e institucional. En el plano normativo es necesario encarar la revisión y modernización de los códigos tributarios a fin de hacerlos consistentes con los objetivos de las reformas tributarias nacionales, simplificarlos y adecuarlos a las necesidades de los gobiernos municipales. Una vez realizada esta tarea, es esencial apoyar la implantación y consolidación de las nuevas normas mediante la capacitación de los recursos humanos.

Desde el punto de vista de la capacidad institucional, la mayoría de los gobiernos locales de la región se caracterizan por no contar con una gestión tributaria propiamente dicha, por lo cual los municipios se limitan a recibir pasivamente el pago de los gravámenes por parte de los contribuyentes sin que se controle el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Esta situación ha producido que el pago de impuestos municipales sea percibido como un acto voluntario antes que una obligación. Esta es una práctica que debe corregirse para lo cual es necesario contar con programas de fortalecimiento de las administraciones tributarias municipales.

El débil desarrollo institucional también se refleja en la falta de una política de recursos humanos que permita la profesionalización de los técnicos municipales y que contrarreste la fuerte movilidad que se produce cada vez que hay un cambio político. En particular, es importante impulsar el establecimiento de nuevos sistemas de acreditación profesional de los técnicos y profesionales municipales, siguiendo el ejemplo que en esta materia han iniciado los municipios de México. De manera complementaria es necesario que las reformas de los sistemas tributarios sean acompañadas de actividades de capacitación técnica que permitan mantener actualizados a los profesionales municipales sobre buenas prácticas y nuevas técnicas de administración tributaria.

La debilidad de los sistemas de administración tributaria municipal exige una profunda reingeniería de las responsabilidades institucionales, los procesos administrativos, y el desarrollo y adopción de nuevos sistemas informáticos. En este sentido, es importante que la reingeniería esté orientada a la concentración de las tareas de gestión tributaria en agencias o entidades especializadas y que se tome en cuenta las ganancias en eficiencia que resultarían de involucrar a terceros en etapas críticas del proceso de administración tributaria (tal es el caso del cobro de impuestos mediante del sistema bancario).

En lo que se refiere a la modernización informática es importante que las inversiones en los sistemas de catastro sean evaluadas bajo los mismos principios de rentabilidad aplicados a otros proyectos para evitar la adopción de sistemas demasiado sofisticados respecto a las necesidades reales de los gobiernos municipales. Por ejemplo, los sistemas de avalúo usados por algunos municipios de Bolivia muestran cómo soluciones de bajo costo pueden ser muy apropiadas a las necesidades locales. En efecto, en algunos municipios de ese país el avalúo de los bienes inmuebles se basa en una auto declaración que por Ley es considerada el justiprecio para efectos de expropiación. Otro ejemplo de soluciones informáticas de bajo costo la encontramos en la Provincia de Los Santos en Panamá donde un grupo de municipios pequeños se asoció para contar con un sólo sistema de administración tributaria que, de otra manera, les hubiera resultado muy costoso.

3. Reflexiones sobre las Tareas de Corto Plazo

Dos de las tareas que se deberían abordar en el corto plazo para impulsar la modernización de los sistemas tributarios municipales son: (i) mejorar el conocimiento sobre el desempeño y problemas de los sistemas tributarios municipales de los países de la región; y, (ii) apoyar el diálogo y la búsqueda de consensos para que, sobre la base de un mejor conocimiento, se tomen decisiones informadas que se traduzcan en nuevas políticas y estrategias en materia de tributación municipal.

Los estudios que se presentan en esta memoria de la IX Red por la Descentralización de FEMICA no pretenden, de ninguna manera, dar respuesta a los problemas identificados en el área de los ingresos municipales, sino que han sido realizados con el objetivo de contribuir al conocimiento del tema y facilitar una discusión que, en nuestro entender, ha sido postergada por mucho tiempo. En la mayoría de los casos, las investigaciones deben considerarse como evaluaciones rápidas salvo por los estudios de expertos de fuera de la región que nos han colaborado con sus conocimientos y amplia experiencia.

La estructura temática del documento que presentamos es la que sigue. La primera parte (que incluye este artículo) presenta una visión general y comparativa de los sistemas de ingresos municipales de la región. Una segunda parte consiste en los estudios específicos por país incluyendo, cuando ha sido posible, estudios de caso sobre temas particularmente importantes o destacables. La tercera parte se concentra en los temas relacionados con otras fuentes de ingresos municipales y experiencias extra-regionales. La cuarta parte aborda el tema de las transferencias intergubernamentales; y, finalmente, la última sección analiza temas referidos a la modernización de los sistemas tributarios municipales incluyendo aspectos como las estrategias de reforma, los arreglos institucionales y el fortalecimiento institucional.

Como no podría ser de otra forma, la expectativa de todos los involucrados en la realización de IX Red de FEMICA, ha sido que los estudios presentados sirvan de incentivo a la discusión y que contribuyan al logro de consensos encaminados a convertir a los gobiernos municipales en verdaderos actores del desarrollo de nuestros países.

1.2 Estudio Comparativo de los Sistemas de Ingresos Municipales en Centroamérica[1]

Alfredo Perazzo

Primera parte: Caracterización de los Sistemas de Ingresos Municipales de Centroamérica

Este estudio se presenta en dos partes: la primera constituye una síntesis de la caracterización de los Sistemas de Ingresos Municipales (SIM) de seis países del Itsmo Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El mismo se basa en los estudios específicos efectuados por un equipo de consultores, cada uno de los cuales estudió un país en particular, destacando ocho aspectos que permiten caracterizar al conjunto de países. Con los datos proveídos por esos estudios específicos fueron elaborados los cuadros que se presentan en el presente informe.[2] La segunda parte contiene el análisis global de los sistemas de ingresos municipales **SIM** de Centroamérica, profundizando en los aspectos cuantitativos y cualitativos que permitan apreciar sus similitudes y diferencias.

El estudio permite identificar para cada país y para el conjunto la importancia de los SIM, las características estructurales de tales sistemas, las normas en que se basan, algunos aspectos de administración tributaria que fueron analizados y los desafíos estratégicos detectados.

Las principales conclusiones del estudio se agrupan en 8 categorías (identificadas con literales mayúsculas) y se exponen con numeración correlativa traspasando las categorías así:

A. Caracterización global

1. Los ingresos municipales totales representan en promedio para los seis países algo menos de 1.4% del PIB global, con tendencia creciente en los últimos años. Sin embargo, la importancia relativa del sector acusa diferencia entre países, pudiéndose distinguir tres grupos. Por un lado, Nicaragua es el país con mayor importancia relativa (más de 3.5% del PIB); en un segundo escalón se encuentran Guatemala, Honduras y El Salvador con niveles entre 1.3 y 2% del PIB, y finalmente Costa Rica y Panamá.

---

[1] El presente trabajo refleja las opiniones del consultor y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

[2] Los estudios de países fueron realizados por Olman Rojas (Costa Rica), Juan Carlos Pereira (Guatemala); Luis Alberto Arias Minaya (Honduras); Alfredo Perazzo (Nicaragua); José Arista (Panamá) y Juan Antonio Zapata (El Salvador).

Cuadro 1
Centroamérica: Ingresos totales / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.74	0.93	1.01	0.90	0.90	1.01
Guatemala	ND	ND	1.73	2.00	1.85	ND
Honduras	1.30	1.27	1.25	1.31	1.45	1.53
Nicaragua	2.99	3.03	3.10	3.40	3.54	3.56
Panamá	0.67	0.67	0.64	0.63	0.65	0.69
El Salvador	0.65	0.68	0.75	1.26	1.29	1.32
Total			1.22	1.39	1.35	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

2. Guatemala y Panamá muestran un nivel relativamente estable de la relación entre los ingresos municipales y el PIB, mientras que los otros cuatro países muestran una tendencia creciente bastante marcada especialmente El Salvador que ha duplicado su participación en el producto desde 1995 hasta 2000.
3. El 43% de los ingresos municipales totales corresponden a Impuestos, Tasas y Contribuciones, los que constituyen los ingresos propios (legalmente denominados tributos) que son cobrados directamente a los vecinos. Las transferencias del gobierno central representan 36.7% mientras que Otros ingresos (donaciones, acceso al crédito, rentas financieras, producido de actividades productivas, ventas de activos, etc.) representan 20.3%.
4. Nicaragua y Honduras, los dos países de menor ingreso por habitante de la región, son los que registran una mayor presión tributaria local. Contrariamente a lo que se observaba con los ingresos totales, los ingresos tributarios tienden a ser más estables y en algunos casos descendentes.

Cuadro 2
Centroamérica: Presión tributaria local = Ingresos tributarios / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.43	0.57	0.55	0.51	0.49	0.57
Guatemala	ND	ND	0.26	0.30	0.32	ND
Honduras	0.99	0.98	0.96	1.01	1.10	1.11
Nicaragua	2.57	2.49	2.76	2.79	2.78	2.38
Panamá	0.50	0.49	0.46	0.46	0.47	0.48
El Salvador	0.37	0.41	0.47	0.48	0.53	0.52
Total			0.54	0.55	0.58	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Sin embargo, la carga tributaria local por habitante no tiene un patrón equivalente, siendo Costa Rica y Panamá, los que registran mayor carga.

Cuadro 3
Centroamérica: Ingresos tributarios por habitante (US $)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	15.1	19.7	20.6	20.6	21.6	23.6
Guatemala			4.5	5.3	5.2	
Honduras	7.0	6.9	7.6	8.8	9.6	10.3
Nicaragua	10.7	10.6	11.6	11.9	12.3	10.9
Panamá	14.9	14.8	14.7	15.5	16.1	16.7
El Salvador	6.2	7.2	8.8	9.6	10.8	10.9
Total			9.3	10.0	10.5	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

5. Los niveles de descentralización de los ingresos son apenas superiores al 4%

Cuadro 4
Ingresos tributarios municipales / Ingresos tributarios nacionales (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	2.54	3.22	3.14	2.95	2.93	3.37
Guatemala	ND	ND	2.83	3.15	3.18	ND
Honduras	5.85	6.43	6.55	5.77	6.05	6.55
Nicaragua	12.01	11.62	11.58	10.72	11.09	9.75
Panamá	3.96	4.02	3.70	3.89	3.74	4.26
El Salvador	3.24	3.82	4.52	4.73	5.22	5.10
TOTAL			4.23	4.23	4.34	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

6. El elemento dinámico que genera la tendencia creciente de los ingresos no son los tributos, sino las transferencias recibidas de los gobiernos nacionales.

Cuadro 5
Centroamérica: Transferencias / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.06	0.07	0.09	0.06	0.11	0.12
Guatemala	ND	ND	1.07	1.22	1.00	ND
Honduras	0.23	0.22	0.21	0.21	0.27	0.34
Nicaragua	0.23	0.35	0.12	0.41	0.61	0.94
Panamá	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
El Salvador	0.26	0.26	0.24	0.70	0.68	0.72
TOTAL			0.43	0.56	0.49	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

7. Dentro de los ingresos tributarios, los impuestos representan 62.6%, las tasas por servicios 34.5% y las contribuciones 2.9%.

8. Prácticamente el 70% de los impuestos corresponde a los que se aplican sobre la actividad económica, el 19% sobre los bienes inmuebles y el 6% sobre los automotores.

B. Marco normativo

9. La revisión de las normas tributarias permite extraer algunas conclusiones específicas:

9.1 En general, el marco normativo es inestable y no parece responder a una articulación adecuada con las reformas impositivas nacionales

En los últimos años en casi todos los países de la región se han producido cambios de cierta importancia en la normativa tributaria y existe una nutrida agenda de reclamos de cambios.

Tanto los reclamos como los cambios registrados no responden, en general, a estrategias claras respecto de la descentralización fiscal. Por el contrario, parecen como el resultado de pujas en las que, según quién prevalezca en las pequeñas batallas que se producen, los cambios van en una u otra dirección. Esto implica una situación de permanentes cambios a lo largo del tiempo que no genera el clima de estabilidad requerido para una estructura tributaria estable. Asimismo, esta dinámica hace que las cuestiones centrales no estén en el foco de la discusión, como la generación de estructuras tributarias eficientes y que aumenten la competitividad, sino que se centra en el modo de obtener ventajas circunstanciales.

9.2 El análisis detallado de la normativa permite extraer las siguientes conclusiones desde el punto de vista técnico:

9.2.1 El grado de autonomía de los municipios para ajustar sus políticas tributarias es variado (desde Panamá, que tiene un régimen bastante flexible, hasta Nicaragua que requiere la aprobación de la Asamblea para todo cambio en la legislación tributaria), lo cual constituye un problema especialmente en los casos en que los tributos se fijan en montos nominales que se deterioran con la inflación.

9.2.2 Los poderes municipales para ejercer el cobro son adecuados (excepto algunos defectos de la legislación de Nicaragua).

9.2.3 La legislación sobre administración tributaria suele dejar alto grado de discrecionalidad a las autoridades en la aplicación de los tributos.

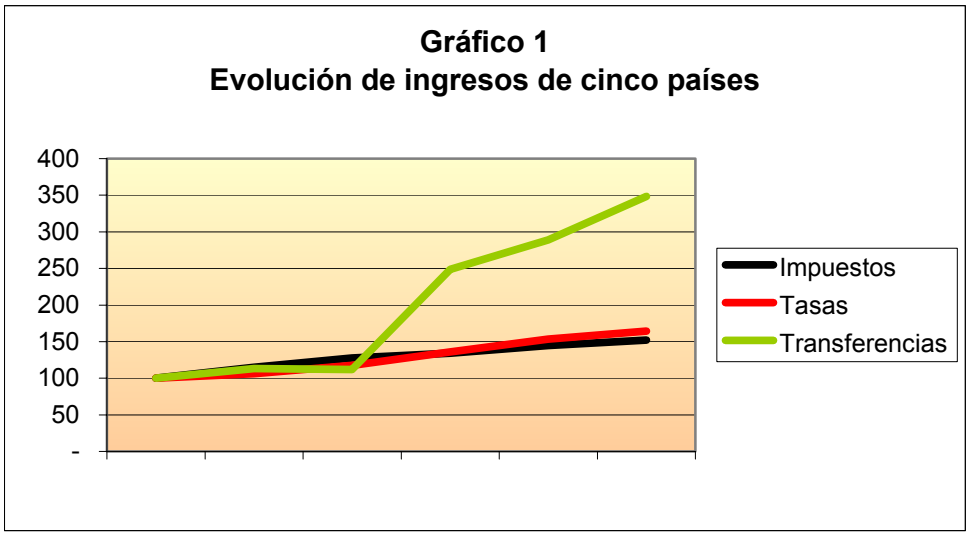
9.2.4 La legislación sugiere una baja coordinación de la política tributaria local con la nacional.

Si bien este marco implica algunas restricciones e imperfecciones, es importante notar que, en la práctica, los municipios no aprovechan al máximo las posibilidades que les da la legislación, la que, aunque es perfectible, da en general un marco bastante amplio para el funcionamiento de los municipios.

C. El equilibrio tasas-impuestos-transferencias

10. El financiamiento del gasto municipal tiende a ser: (i) Crecientemente dependiente de las transferencias del Gobierno central y (ii) Poco focalizado en el cobro de tasas por servicios.

Puede observarse en los cinco países en los que hay información completa para el período bajo análisis que las transferencias presentan un crecimiento notablemente superior a los ingresos por impuestos y por tasas.



NOTA: El gráfico no incluye información de Guatemala (no disponible).

En el cuadro siguiente se describen estilizadamente estas estrategias considerando dos dimensiones del problema: la importancia de las transferencias en el total de los ingresos y la de los impuestos en los ingresos tributarios.

Cuadro 6
Centroamérica: Grados de los impuestos y transferencias

Transferencias en el total de ingresos	Impuestos en los ingresos tributarios		
	Alto (80%)	Medio (60%)	Bajo (40%)
Alto (55%)			Guatemala El Salvador
Medio (25%)	Nicaragua	Honduras	
Bajo (10%)	Panamá	Costa Rica	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Del mismo modo, en los cuadros siguientes puede apreciarse que los ingresos por tasas representan 34% de los tributos y 15% de los ingresos totales, lo cual implica que el criterio del beneficio no es, en principio, de aplicación general.

Cuadro 7
Centroamérica: Ingresos municipales por país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	54.4	17.3	76.1	77.7	73.3	41.4	43.0
Transferencias	12.1	54.2	18.8	17.3	3.4	52.8	36.6
Otros Ingresos	33.5	28.5	5.1	4.9	23.2	5.8	20.3

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 8
Centroamérica: Ingresos municipales por país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	66.7	39.3	62.9	84.5	90.5	38.5	62.6
Tasas	33.3	48.9	31.0	15.3	9.5	61.5	34.5
Contribuciones	0.0	11.8	6.1	0.3	0.0	0.0	2.9

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 9
Centroamérica: Ingresos municipales por país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Servicios ÷ total	18.1	8.5	23.6	11.9	7.0	25.4	14.9
Tributarios ÷ total	54.4	17.3	76.1	77.7	73.3	41.4	43.0
Tributarios + otros ÷ total	87.9	45.8	81.2	82.7	96.6	47.2	63.4

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

10.1 Los bajos niveles de las tasas abren un conjunto de reflexiones relevantes para los municipios:

10.1.1 Siendo que las tasas son el pago por servicios, ¿Es posible que la productividad de los mismos sea baja o su utilidad nula? Por ejemplo, dentro de las tasas por servicios suelen ser importantes el Registro Civil, servicio que por muchas razones, tal vez debería ser financiado por un impuesto.

10.1.2 El principio del beneficio no tiene una aplicación generalizada, pudiendo concluirse que esto implica un riesgo potencial para los municipios en tanto que, cuanto mayor sea la relación entre el tributo y el beneficio que produce, mejor se estará contribuyendo a la sustentabilidad del municipio.

10.1.3 Los municipios no prestan todos los servicios que las legislaciones de las competencias municipales permiten. En efecto, éstas son amplias y los estudios disponibles evidencian que son muy pocos los municipios que han desarrollado un número importante de competencias y así ampliar los ingresos sobre la base del principio del beneficio.

Una posible lectura de estas tendencias es que el proceso de descentralización va marchando por un camino en el que el vínculo entre el municipio y los vecinos, entendido como una relación de prestación de servicios y el correspondiente pago o contribución por parte de los contribuyentes, tiende a debilitarse.

Resulta claro que existen problemas derivados de las diferencias de nivel y calidad de vida entre los municipios de un país (generalmente en los municipios de menor tamaño), lo cual conduce, por un lado, a la necesidad de transferencias diferenciales. Sin embargo algunos hechos permiten refutar que el camino que se está siguiendo es el único posible o el mejor.

Por ejemplo, en Nicaragua, los municipios de menor tamaño son los que más han crecido en la recaudación impositiva en los últimos años, hecho influido posiblemente por la importante ayuda externa recibida orientada a fortalecer los sistemas recaudatorios y a formar recursos humanos para sostenerlos en el tiempo.

D. El problema del impuesto a la actividad económica

11. Todos los países tienen una estructura de impuestos sobre la actividad económica que constituye una importantísima fuente de ingresos (excepto en el caso de Guatemala).

Cuadro 10
Centroamérica: Impuestos, datos de 1999 (%)

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividad económica	64.9	35.2	66.0	83.1	61.8	100.0	69.6
Propiedad inmueble	27.8	64.8	21.3	12.8	0.0	0.0	18.9
Automotores	0.0	0.0	0.0	3.4	27.2	0.0	5.6
Obras y construcciones	0.0	0.0	0.0	0.5	10.8	0.0	2.1
Otros	7.3	0.0	12.8	0.2	0.1	0.0	3.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

La primera cuestión a plantearse es si este tipo de impuestos debe existir en el ámbito municipal. Existen numerosos argumentos teóricos y operativos que sugieren que no (distorsión del sistema de precios, efectos en cascada, doble tributación, información no disponible en el ámbito municipal, necesidad de una coordinación multijurisdiccional, etc.).

Sin embargo, en la realidad existe una estructura de impuestos sobre la actividad económica que es muy importante desde el punto de vista financiero y compleja desde distintas perspectivas.

Suelen haber varios impuestos que afectan diferentes aspectos de la actividad económica, como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 11
Centroamérica: Impuestos sobre la actividad económica por país

País	Impuestos sobre la actividad económica
Costa Rica	• Impuesto de patentes • Impuestos a las actividades económicas
Guatemala	• Arbitrio a los establecimientos económicos • Arbitrio a la extracción de productos • Boleto de Ornato
Honduras	• Impuesto sobre industria comercio y servicios • Impuesto personal único • Impuesto de Extracción o explotación de recursos • Impuesto Pecuario

País	Impuestos sobre la actividad económica
Nicaragua	• Ingresos • Matrícula • Impuesto a las ventas y servicios • Impuesto sobre actividades especiales
Panamá	• Impuesto a la actividad económica • Venta de licores
El Salvador	• Impuesto a los activos

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

12. Los impuestos tienen estructuras complejas, tanto en lo que respecta al esquema de alícuotas como a la forma de determinar el hecho imponible. En algunos casos asume la forma de un impuesto al consumo, en otros a la producción y otros son complejos sistemas de impuestos a la producción y al consumo. Estos sistemas están asociados a complejos mecanismos de control de los contribuyentes, en especial cuando son de otras jurisdicciones que termina siendo bastante ineficaz en la práctica.

13. En muchos países la legislación establece escalas con montos fijos cuyo poder de compra se deteriora con la inflación a través del tiempo.

La sustitución de este tipo de impuestos choca contra un problema central cual es, justamente, la importancia del tributo. En efecto un cambio del tributo (por ejemplo un impuesto a la última venta –venta minorista- con una alícuota proporcional y única con un cargo fijo mínimo, podría ser un esquema mucho más eficiente) o una sustitución por otro, puede generar caídas de recaudación en el proceso que los municipios no pueden darse el lujo de soportar.

Un fenómeno interesante se viene registrando en Nicaragua en donde existe una tendencia a la reducción de la alícuota del impuesto a los ingresos al mismo tiempo que se promueve el crecimiento del impuesto inmobiliario. Sin embargo, el monto recaudado del tributo no ha bajado ni en cantidad ni en importancia. La razón es que en este caso especial el tributo es un porcentaje de la venta, se ajusta automáticamente a la inflación, mientras que en el Impuesto a los bienes inmuebles deben ajustarse los valores catastrales por decisiones administrativas, lo cual implica costos políticos. Adicionalmente, los municipios estaban mejor preparados para mejorar la eficiencia en la cobranza del impuesto a las ventas que para mejorar sus catastros y cobrar el IBI.

E. La problemática de los impuestos a los bienes inmuebles (IBI) y del impuesto sobre circulación de vehículos

14. El impuesto sobre bienes inmuebles –IBI- es cobrado en cuatro de los seis países estudiados. Los problemas básicos de este tipo de impuesto provienen de la administración del tributo, aunque existen también algunos problemas de tipo normativo debido a las exenciones legisladas que a veces limitan la potencialidad del tributo (por ejemplo en Guatemala). Además, no hay que olvidar que los impuestos que afectan la propiedad, especialmente los bienes inmuebles, tienen connotaciones políticas históricas que en Centroamérica, como en otros países, hacen difícil la determinación y, más aun, el cobro del impuesto. No obstante, se reconoce que el IBI es el tributo de mayor potencial entre todas las fuentes de recursos propios que pueden captar los municipios y, a la vez, está ligado al desarrollo integral del territorio dentro de la jurisdicción de los municipios.

    Actualmente, la determinación del impuesto y las alícuotas con que se gravan las bases imponibles son significativamente diferentes entre los países de la región (entre 0.25% y 1%

sobre el valor fiscal neto del mínimo no imponible), lo cual se traduce en diferencias entre países.

15. El impuesto de circulación de vehículos es otra variante de impuestos asociados al patrimonio. Solo dos países lo tienen (Guatemala y Panamá) y las estructuras no son progresivas dado que se cobra un monto fijo que es relativamente bajo y que no discrimina según el valor del vehículo (excepto en Guatemala), aun cuando este aspecto no es técnicamente conveniente, los criterios impositivos de circulación no tienen que ver con el valor del vehículo que fue penalizado con el arancel de importación, sino con el daño social que se produce con el deterioro del ambiente y daño a la infraestructura vial. Adicionalmente, existen inconvenientes en introducir progresividad impositiva en la determinación de este impuesto debido a que la mayor penalización recaería en vehículos de transporte que por su naturaleza tienen un alto valor comercial y, a la vez, causan mayor daño social en los aspectos ambientales y de afectación de la infraestructura vial. De manera que si se exceptúan del impuesto a los vehículos comerciales, los únicos que soportarían la progresividad del impuesto de acuerdo a su valor serían los vehículos de uso familiar que, por livianos y menos contaminantes, son los que causan menos daño social. Por otra parte, con excepción de Guatemala, no se han incorporado a la tributación todos los tipos de vehículos que deberían pagar el impuesto, es el caso de naves aéreas y vehículos acuáticos. La conclusión es que el desplazamiento de vehículos motorizados es susceptible de soportar cargas impositivas muy superiores a las que actualmente pagan y podría imponérseles, sin embargo, es indispensable redefinir el hecho generador del impuesto y establecer un destino específico para el uso de los recursos recaudados.

F. El problema de las transferencias

16. Los sistemas de transferencias, como se ha subrayado más arriba, tienen una importancia creciente en la región. Los sistemas que están actualmente vigentes usan diversos criterios como fórmula de distribución de una masa de fondos para una transferencia determinada, por lo general, un porcentaje de los presupuestos de ingresos nacionales que se distribuye entre los municipios de acuerdo a la cantidad de población, montos igualitarios por municipio, ingresos ordinarios propios per cápita, etc. En algunos casos, existen mecanismos que tienen por finalidad generar incentivos al desarrollo de la recaudación propia, como es el caso de Nicaragua que promueve el cobro del IBI.

    De igual modo, casi todos los sistemas de transferencias prevén la utilización de los fondos para finalidades específicas.

    16.1 Los problemas asociados a estos sistemas de transferencias son varios, y los siguientes comentarios deben ser interpretados como riesgos potenciales de este tipo de mecanismos y no como una posición valorativa respecto de dichos sistemas.

    16.1.1 Los indicadores usados para la distribución deben ser auditables y auditados.

    16.1.2 La condicionalidad para inversión no se sustenta en el largo plazo.

    16.1.3 Los sistemas que promueven resultados de recaudación son de dificultoso mantenimiento en el tiempo. Los incentivos deben estar en relación con lo que se pretende lograr y no deben ser ambiguos (por ejemplo en Guatemala se procura incentivar la recaudación y la fórmula aplicada a ciertos municipios tiene un resultado contrario al deseado).

    16.1.4 Los niveles de transferencias en muchos casos son de tal importancia que desalientan la recaudación propia.

16.1.5 Cuando se ligan los fondos de coparticipación de acuerdo a lo presupuestado, existe el riesgo de cómo reaccionará el sistema ante crisis de financiamiento.

16.1.6 La securitización de los fondos de coparticipación es una cuestión que debe ser controlada porque puede generar desequilibrios macroeconómicos.

Dada la tendencia creciente de utilizar estos fondos y el hecho de que los sistemas están en proceso de cambios en muchos países, una recomendación general sería, por un lado, evitar los problemas detectados; pero por otro lado, debería usarse la herramienta de las transferencias como una palanca para la implementación de estrategias de descentralización asociadas a objetivos específicos, como cambios institucionales, articulación tributaria, mejora de la competitividad, mejora de infraestructura, etc. La idea sería disponer de un sistema de transferencias al servicio de un plan de descentralización validado con la sociedad civil, aún a costa de perder la certidumbre de una fórmula, que en la práctica, cuando existe, no garantiza el logro de objetivos generales.

G. El problema de la administración tributaria

17. La eficiencia administrativa es un problema central para los sistemas de ingresos municipales de la región. La información disponible para una evaluación cuantitativa es parcial y de muy compleja recolección. Solamente en algunos casos puntuales puede determinarse el costo de la recolección y es sumamente variable de un municipio a otro. Las estimaciones efectuadas en Panamá y Nicaragua permiten inferir que los costos de administración tributaria oscilan entre el 5% y el 25% de los ingresos tributarios recaudados. Por ejemplo, el promedio nacional de recaudación para Nicaragua es del orden del 18%, en el otro extremo, los municipios que conforman la Mancomunidad de los Santos en Panamá pagan el 5% de lo recaudado al ente conformado por la mancomunidad.

18. Los indicadores de cobranza disponibles, por su parte, son muy pocos como para sacar conclusiones determinantes. Sin embargo, en todos los países se reportan problemas asociados con la gestión tributaria, lo cual hace presumir que los indicadores disponibles deben ser razonablemente representativos. De acuerdo con ellos, la cobranza de los impuestos a las ventas oscilaría en torno al 50% y del IBI en torno del 30% de su potencial. Sin embargo, debe advertirse que existen numerosos problemas metodológicos y de calidad de información detrás de estos valores.

19. De todos modos, en la mayoría de los casos estudiados se reportan cuatro tipos de problemas:

- Los problemas registrales de los sistemas de información (registro de contribuyentes, cuentas corrientes).
- Los problemas de gestión (fiscalización, gestión de cartera y cobro coactivo).
- Los problemas de vocación de recaudación (asignación de recursos, limitación a los comportamientos arbitrarios).
- Los problemas relacionados con la cultura tributaria, persistentemente inclinada a ligar los tributos con la falta de transparencia en su gestión e incapacidad administrativa para el uso óptimo de los recursos.

Estos problemas pueden encararse a partir de tres posibles esquemas generales:

- El fortalecimiento de las estructuras organizaciones existentes.
- La tercerización de funciones.

- La asociación de municipios para lograr economías de escala. Esta asociación presenta dos variantes: la asociación "desde arriba" que se da cuando el Gobierno Central genera condiciones para que los municipios utilicen un esquema global de solución; y la otra, es la asociación desde abajo en la que los municipios encuentran el camino de la mancomunidad.

En el cuadro siguiente se presentan los problemas y ventajas de cada uno de estos esquemas generales de solución.

Cuadro 12
Problemas y desventajas de los esquemas generales de solución

Concepto	Ventajas	Desventajas
Fortalecimiento	• Bajo nivel de conflicto político.	• La formación de recursos humanos tiene efectos en el largo plazo. • El desarrollo o adaptación de sistemas son costosos, requieren de usuarios calificados y demoran mucho tiempo.
Tercerización	• Reduce la necesidad de inversiones. • Los resultados son de corto plazo, una vez operada la contratación. • Se produce una formación gradual de los recursos humanos propios.	• Se requiere de un fuerte apoyo político. • Existe el riesgo de contratación.
Asociación de arriba hacia abajo	• Bajos costos por aprovechamiento de economías de escala.	• Requiere de una gran claridad de objetivos en el ámbito nacional y gran perseverancia de largo plazo.
Asociación de abajo hacia arriba	• Bajos costos por aprovechamiento de economías de escala.	• Se requiere vocación política de asociación, lo cual implica que se comprendan las ventajas de una asociación que hace que no todos ganan al mismo tiempo.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Todos estos esquemas son posibles y justificables, pero cada uno tiene claras condiciones de éxito que deben ser respetadas. El punto central es efectuar la opción estratégica de manera consciente y madura, lo cual implica la asignación correspondiente de los recursos conociendo las limitaciones y los factores críticos que favorecen el éxito.

H. Hacia una estimación de una recaudación potencial

20. Teniendo en cuenta que del análisis realizado ha podido identificarse numerosas diferencias entre países que son relativamente similares y problemas parecidos de eficiencia y eficacia en la recaudación de los tributos, puede resultar de interés reflexionar acerca de cual sería una recaudación municipal ideal (imagen objetivo) a la que los países podrían aspirar.

Es muy importante resaltar que una estimación de este tipo solamente podrá ser efectuada a partir de comparaciones internacionales y de supuestos que son siempre cuestionables. Sin embargo se usarán en Centroamérica comparaciones exclusivas para la región, se reducen y mitigan de alguna manera los problemas de cálculos de esta naturaleza.

21. Una primera cuestión es definir que la recaudación potencial que puede diferir de la real por tres razones: a) Por ineficiencias de administración tributaria; b) Por políticas tributarias que implican alícuotas diferentes de las que se podrían cobrar y c) Por la estructura de descentralización de los ingresos vigente. En esta estimación se obviarán las consideraciones sobre este último punto lo cual implica que se considera que el mismo no es relevante.

22. El foco del análisis puede ponerse en los tributos más importantes (actividad económica y bienes inmuebles) o bien en el agregado de los ingresos tributarios o propios, que definen la presión tributaria local.

23. En línea con estos enfoques, se presenta a continuación un cuadro con la información básica para cada caso.

Cuadro 13
Centroamérica: Impuesto a la actividad económica (datos 1999)

Concepto	PIB (Mill US $)	Población	Recaudado (Miles de US $)	% sobre total de tributos	% sobre PIB	$/ Población	Alícuotas
Costa Rica	15,702.1	3,496,423	33,328.4	43.31	0.21	9.53	0.30%
Guatemala	17,948.7	10,802,561	7,952.5	13.85	0.04	0.74	Montos fijos
Honduras	5,374.4	6,015,936	24,594.0	41.49	0.46	4.09	0.3%
Nicaragua	2,212.2	4,791,603	42,777.9	70.25	1.93	8.93	1%
Panamá	9,556.6	2,767,200	25,401.5	55.92	0.27	9.18	Montos fijos
El Salvador	12,466.9	6,031,327	25,642.2	38.54	0.21	4.25	Montos sobre activos
Total	**63,260.9**	**33,905,050**	**159,696.4**	**43.57**	**0.25**	**4.71**	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 14
Centroamérica: Impuesto a los Bienes Inmuebles (datos 1999)

Concepto	PIB (Mill US $)	Población	Recaudado (Miles de US $)	% sobre total de tributos	% sobre PIB	$/ Pob.	Alícuotas
Costa Rica	15,702.1	3,496,423	14,293.7	18.58	0.09	4.09	0.25%
Guatemala	17,948.7	10,802,561	14,635.6	25.48	0.08	1.35	0.55%
Honduras	5,374.4	6,015,936	7,926.9	13.37	0.15	1.32	0.30%
Nicaragua	2,212.2	4,791,603	6,574.0	10.80	0.30	1.37	1%
Panamá	9,556.6	2,767,200		0.00	0.00	-	
El Salvador	12,466.9	6,031,327		0.00	0.00	-	
Total	63,260.9	33,905,050	43,430.1	11.85	0.07	1.28	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 15
Centroamérica: Total ingresos tributarios recaudados en relación con la población y el PIB (datos 1999)

Concepto	PIB (Mill US $)	Población	Recaudado (Miles de US $)	% sobre PIB	$/ población
Costa Rica	15,702.1	3,496,423	76,946.3	0.49	22.01
Guatemala	17,948.7	10,802,561	57,436.0	0.32	5.32
Honduras	5,374.4	6,015,936	59,276.2	1.10	9.85
Nicaragua	2,212.2	4,791,603	60,896.3	2.75	12.71
Panamá	9,556.6	2,767,200	45,422.3	0.48	16.41
El Salvador	12,466.9	6,031,327	66,534.6	0.53	11.03
Total	**63,260.9**	**33,905,050**	**366,511.6**	**0.58**	**10.81**

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

24. Considérese el último cuadro. Si todos los países recaudaran como ingresos tributarios el 1.1% del PIB, que es lo registrado para Honduras (desechando el caso de Nicaragua solamente por un criterio conservador), esto implicaría una recaudación que sería el doble que la registrada. Esta cifra debería incrementarse por un factor de eficiencia en la administración dado que es razonable suponer que Honduras no refleja la máxima eficiencia posible. Asumiendo que la eficiencia puede incrementarse en 25%, implicaría que la recaudación podría incrementarse en cerca de 180 millones de US $ considerando todos los países.

25. Considérese ahora la información sobre los dos principales impuestos. Aplicando las alícuotas de Nicaragua en ambos impuestos, sería factible alcanzar sobradamente el resultado marcado en el punto anterior; y más aún si se considera que recaudación en dicho país es 30% del potencial en el caso del IBI y 55% en el caso del impuesto a los ingresos (ventas).

26. ¿Son estos resultados realistas? Tal vez la respuesta más lógica sea que no, pero lo interesante de estos resultados es que hay un camino muy productivo simplemente haciendo un benchmark de las legislaciones tributarias de los países de la región y de sus prácticas de administración tributaria.

Segunda parte: Análisis comparado de los sistemas de impuestos municipales de Centroamérica

Esta parte del estudio focaliza la atención en el análisis comparado de los **SIM** centroamericanos, tiene la finalidad de generar una visión de conjunto sustentada en el análisis cuantitativo y cualitativo de los sistemas con el propósito de ponderar, hasta donde ello es posible, las características de cada uno de ellos. En este contexto, el estudio apunta básicamente hacia tres objetivos específicos:

- **Poner al día el conocimiento de los SIM de los países de Centroamérica.**[3]
- **Avanzar hacia esquemas conceptuales que permitan determinar un modelo general de análisis y evaluación de los SIM.**
- **Identificar los puntos críticos de los diferentes sistemas y las líneas estratégicas que serían razonables para el futuro.**

En cada uno de los estudios específicos de los países centroamericanos se recogió información sobre las características de los SIM correspondientes y la información relevante para el estudio comparado. Todos los cuadros que se presentan en esta parte del documento fueron elaborados con la información tomada de los estudios específicos anteriormente referidos. [4]

A lo largo del análisis se tiene siempre presente que los ingresos que perciben los municipios de estos países directamente de los contribuyentes son, esencialmente, impuestos, tasas y contribuciones. Adicionalmente a estos ingresos, existen otros, entre los que deben mencionarse los provenientes de transferencias, donaciones, acceso al crédito y otros tipos de ingresos municipales (rentas financieras, ingresos de actividades productivas, ventas de activos, etc.).

Cada una de estas fuentes de ingresos puede ser analizada de un modo aislado pero, en realidad, todos conforman un sistema de ingresos que contribuye al financiamiento de los gastos municipales. Es por esta razón que la mirada sobre un tipo de ingreso no debe permitir que se pierda de vista el conjunto y sus interrelaciones.

En el contexto de una visión sistémica, el gobierno local es un ente con cierto poder de discrecionalidad que actúa en función de las bases imponibles y disponibles, pero también pesa en sus actuaciones la voluntad e intereses políticos en la estructuración de una “mezcla” de recursos que es compatible con sus intereses. Los elementos relevantes para determinar la “mezcla” son los ingresos recurrentes, por lo que el análisis se concentrará en los ingresos más importantes que, además, tengan características de recurrencia y permanencia en el tiempo. Más concretamente la concentración se hará en los impuestos, las tasas, las contribuciones especiales y las transferencias.

A los efectos del análisis definiremos que un SIM es una estructura normativa y operativa que tiene como propósito primario ser el medio para la captación y utilización óptimas de los recursos recurrentes del gobierno local.

En otras palabras, el enfoque sistémico nos indica que un SIM no es solamente una estructura normativa estática, por lo contrario, debe entenderse como algo en funcionamiento, teniendo en cuenta que los aspectos instrumentales y operativos son decisivos a la hora de los resultados.

---

3 Trabajos orientados a un conocimiento general sobre los SIM de Centroamérica fueron encarados en el pasado. Véase por ejemplo Pérez, José .Antonio (1998).

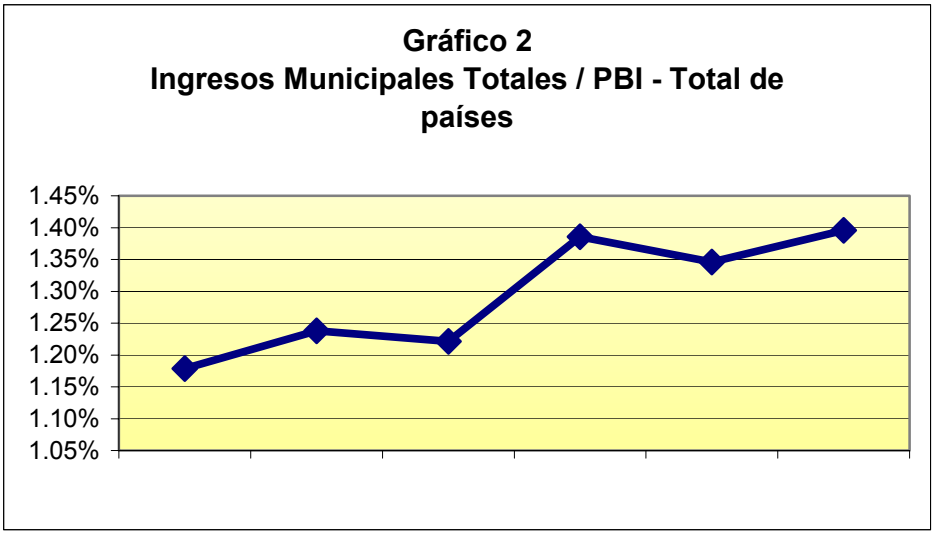
4 Los estudios de países fueron realizados por Olman Rojas (Costa Rica), Juan Carlos Pereira (Guatemala); Luis Alberto Arias Minaya (Honduras); Alfredo Perazzo (Nicaragua); José Arista (Panamá) y Juan Antonio Zapata (Salvador).

Un excelente diseño normativo de un SIM con una mala implementación no generará resultados apropiados. Teniendo en cuenta este punto es que los aspectos operativos se considerarán también parte del SIM y requerirán del correspondiente análisis.

En las siguientes secciones se presentará un conjunto de elementos que permiten analizar los SIM de los 6 países estudiados. Debe advertirse que la información básica con la que se ha efectuado esta caracterización es de calidad bastante disímil entre los países y en prácticamente todos los casos se trata de estimaciones que fueron consideradas razonables para este tipo de estudio.

1. Relevancia de los Sistemas de Ingresos Municipales en Centroamérica

Los ingresos municipales representan en promedio para los seis países 1.4% del PIB global, evidenciándose una tendencia creciente en los últimos años. Sin embargo, la importancia relativa del sector es bastante diferenciada entre países, pudiéndose distinguir tres niveles. Por un lado Nicaragua es el país con mayor importancia relativa (más de 3.5%); en un segundo escalón se encuentran Guatemala, Honduras y El Salvador con niveles entre 1.3 y 2% del PIB, y finalmente Costa Rica y Panamá.



Guatemala y Panamá muestran un nivel relativamente estable de la relación entre los ingresos municipales y el PIB, mientras que los otros cuatro países, especialmente El Salvador, muestran una tendencia creciente bastante marcada, al punto que ha duplicado su participación en el producto desde 1995 hasta 2000.

Cuadro 16
Centroamérica: Ingresos totales / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.74	0.93	1.01	0.90	0.90	1.01
Guatemala	ND	ND	1.73	2.00	1.85	ND
Honduras	1.30	1.27	1.25	1.31	1.45	1.53
Nicaragua	2.99	3.03	3.10	3.40	3.54	3.56
Panamá	0.67	0.67	0.64	0.63	0.65	0.69
El Salvador	0.65	0.68	0.75	1.26	1.29	1.32
TOTAL			1.22	1.39	1.35	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Ahora bien, estos ingresos incluyen diversos conceptos que resulta conveniente distinguir para un adecuado estudio. En especial conviene analizar, en primer lugar, los recursos recurrentes de jurisdicción municipal, que llamaremos genéricamente "tributos"[5], en segundo lugar las transferencias del gobierno central que tienen características relativamente permanentes y finalmente los otros ingresos municipales.

Puede observarse que Nicaragua y Honduras, curiosamente los dos países de menor ingreso por habitante de la región, son los que registran una mayor presión tributaria local, definida como la relación entre los ingresos tributarios y el PIB nacional. Contrariamente a lo que se observaba con los ingresos totales, los ingresos tributarios tienden a ser más estables y en algunos casos son descendentes.

Cuadro 17
Centroamérica: Ingresos tributarios / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.43	0.57	0.55	0.51	0.49	0.57
Guatemala	ND	ND	0.26	0.30	0.32	ND
Honduras	0.99	0.98	0.96	1.01	1.10	1.11
Nicaragua	2.57	2.49	2.76	2.79	2.78	2.38
Panamá	0.50	0.49	0.46	0.46	0.47	0.48
El Salvador	0.37	0.41	0.47	0.48	0.53	0.52
TOTAL			0.54	0.55	0.58	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

5 En un sentido estricto de la contabilidad pública, los ingresos tributarios son exclusivamente aquellos de naturaleza impositiva. Sin embargo, en el marco de este estudio, los "tributos" incluyen los Impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Hemos optado por esta denominación porque en algunos países de la región es usual que las normas municipales utilicen este criterio.

Cuadro 18
Centroamérica: Ingresos Tributarios por habitante (US $)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	15.1	19.7	20.6	20.6	21.6	23.6
Guatemala	ND	ND	4.5	5.3	5.2	ND
Honduras	7.0	6.9	7.6	8.8	9.6	10.3
Nicaragua	10.7	10.6	11.6	11.9	12.3	10.9
Panamá	14.9	14.8	14.7	15.5	16.1	16.7
El Salvador	6.2	7.2	8.8	9.6	10.8	10.9
TOTAL			9.3	10.0	10.5	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 19
Centroamérica: Ingresos tributarios municipales / Ingresos tributarios nacionales en (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	2.54	3.22	3.14	2.95	2.93	3.37
Guatemala	ND	ND	2.83	3.15	3.18	ND
Honduras	5.85	6.43	6.55	5.77	6.05	6.55
Nicaragua	12.01	11.62	11.58	10.72	11.09	9.75
Panamá	3.96	4.02	3.70	3.89	3.74	4.26
El Salvador	3.24	3.82	4.52	4.73	5.22	5.10
TOTAL			4.23	4.23	4.34	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Los resultados anteriores conducen a la conclusión de que existe un elemento dinámico, que no son los tributos, los que generan la tendencia creciente de los ingresos totales. Este elemento son las transferencias de los gobiernos nacionales, tal como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 20
Centroamérica: Transferencias / PIB (%)

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.06	0.07	0.09	0.06	0.11	0.12
Guatemala	ND	ND	1.07	1.22	1.00	ND
Honduras	0.23	0.22	0.21	0.21	0.27	0.34
Nicaragua	0.23	0.35	0.12	0.41	0.61	0.94
Panamá	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
El Salvador	0.26	0.26	0.24	0.70	0.68	0.72
TOTAL			0.43	0.56	0.49	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

En efecto, puede apreciarse que Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Honduras, se evidencia un importante crecimiento en el período analizado.

Para completar este punto resulta de interés evaluar la evolución de los impuestos municipales que evidencia una presión tributaria creciente de igual manera que los ingresos tributarios por habitante.

Cuadro 21
Centroamérica: Ingresos impositivos (presión tributaria) en %

País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0.29	0.42	0.42	0.36	0.33	0.38
Guatemala	ND	ND	0.07	0.10	0.13	ND
Honduras	0.57	0.57	0.56	0.60	0.69	0.68
Nicaragua	2.11	2.11	2.32	2.30	2.33	1.92
Panamá	0.45	0.44	0.41	0.41	0.43	0.43
El Salvador	0.13	0.15	0.20	0.20	0.21	0.22
TOTAL			0.34	0.34	0.36	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

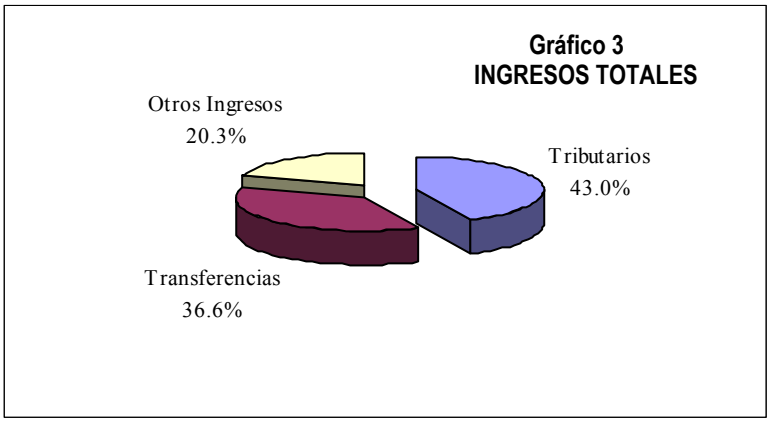
Cuadro 22
Centroamérica: Ingresos impositivos por habitante

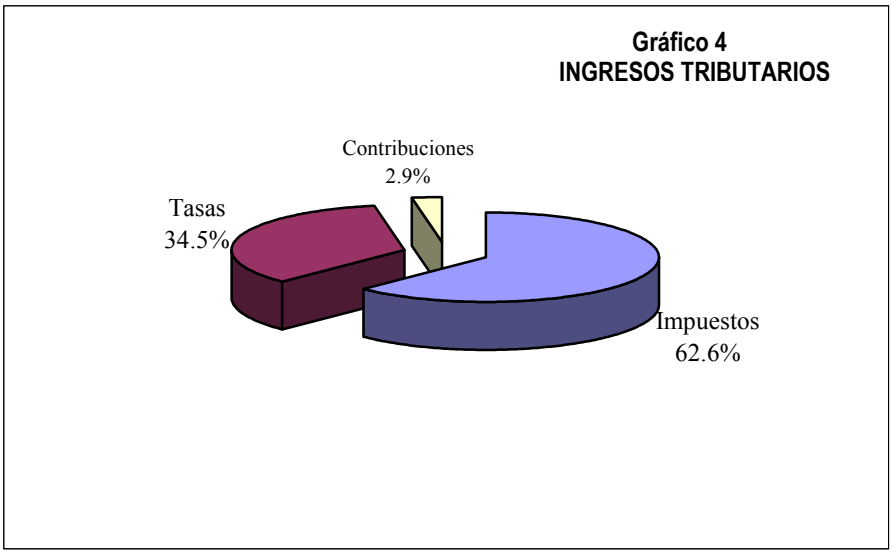
País	Año					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	10.4	14.8	15.5	14.6	14.4	15.8
Guatemala	-	-	1.2	1.8	2.0	-
Honduras	4.0	4.0	4.5	5.2	6.0	6.3
Nicaragua	8.9	9.0	9.8	9.9	10.4	9.0
Panamá	13.4	13.3	13.1	13.9	14.6	15.1
El Salvador	2.2	2.7	3.7	4.0	4.2	4.5
TOTAL			5.9	6.2	6.6	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

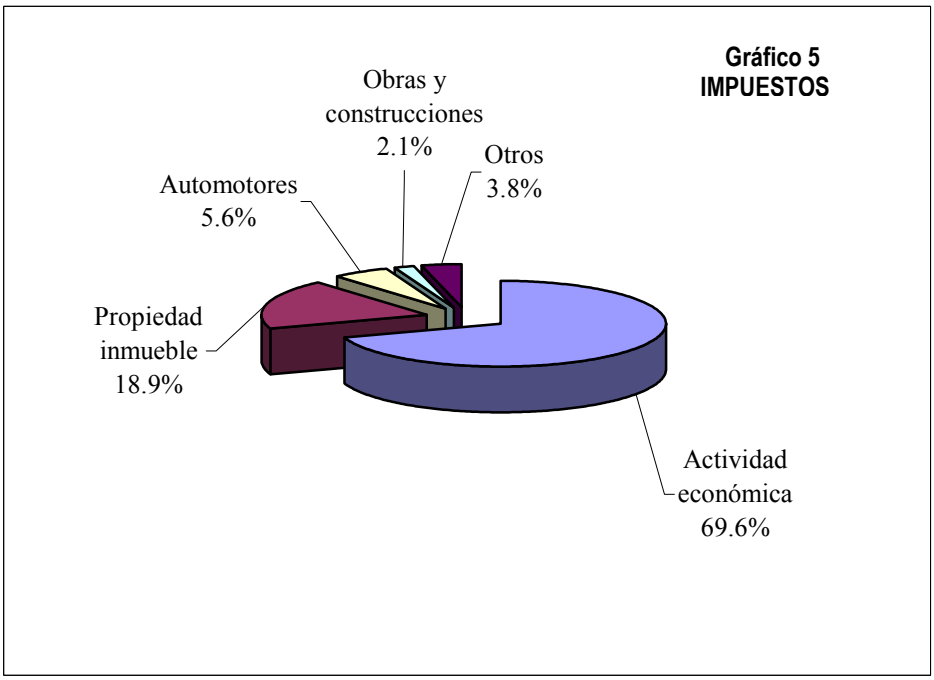
2. Estructura de los Sistemas de Ingresos Municipales en Centroamérica

El 80% de los ingresos municipales de la región provienen de ingresos tributarios y transferencias. Por otra parte, de los ingresos tributarios, el 63% proviene de impuestos y el 34% de tasas.





Dentro de los impuestos, prácticamente el 70% corresponde a impuestos sobre la actividad económica, el 19% sobre los bienes inmuebles y el 6% sobre los automotores.



Las estructuras tributarias son bastante diferentes por países y en los cuadros siguientes se presentan las estructuras de los SIM para distintos conceptos de referencia: los ingresos totales y sus componentes, los ingresos tributarios y sus componentes y los ingresos impositivos según la base imponible.

Cuadro 23
Centroamérica: Ingresos municipales totales por país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	54.4	17.3	76.1	77.7	73.3	41.4	43.0
Transferencias	12.1	54.2	18.8	17.3	3.4	52.8	36.6
Otros Ingresos	33.5	28.5	5.1	4.9	23.2	5.8	20.3

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 24
Centroamérica: ingresos tributarios municipales por país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Tributarios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	66.7	39.3	62.9	84.5	90.5	38.5	62.6
Tasas	33.3	48.9	31.0	15.3	9.5	61.5	34.5
Contribuciones	0.0	11.8	6.1	0.3	0.0	0.0	2.9

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 25
Centroamérica: ingresos municipales por impuesto según país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividad económica	64.9	35.2	66.0	83.1	61.8	100.0	69.6
Propiedad inmueble	27.8	64.8	21.3	12.8	0.0	0.0	18.9
Automotores	0.0	0.0	0.0	3.4	27.2	0.0	5.6
Obras y construcciones	0.0	0.0	0.0	0.5	10.8	0.0	2.1
Otros	7.3	0.0	12.8	0.2	0.1	0.0	3.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

3. Rasgos Normativos de los Sistemas de Ingresos Municipales en Centroamérica

En esta sección se incluirá una síntesis de las principales características normativas que sirven de marco a los sistemas de ingresos municipales.

3.1 A los efectos de caracterizar el régimen municipal de cada país de la Región y con el fin de enfatizar los aspectos comparativos se pondrá especial atención en los siguientes aspectos sustanciales:

3.1.1 Los rasgos del régimen impositivo.

3.1.2 Las competencias tributarias de los municipios.

3.1.3 Los sistemas de transferencias.

3.1.4 Las facultades de endeudamiento.

3.2 En los cuadros 1 a 6, que se presentan más abajo, puede encontrarse un detalle de estos rasgos normativos. Las conclusiones que surgen de la interpretación de estos cuadros son las siguientes:

3.2.1 Existen diversos grados de autonomía de los municipios en los diferentes países en lo que respecta a competencias tributarias. Si bien en ningún país los municipios pueden crear impuestos, en algunos pueden fijar las alícuotas como es el caso de Panamá o el de Nicaragua en lo que respecta a los contribuyentes denominados de "cuota fija" (aunque en este caso se requiere la aprobación de la Asamblea).

3.2.2 Todos los países gravan la actividad económica y la mayoría grava los bienes inmuebles y la tenencia o circulación de vehículos o impuesto de rodamiento como también se le conoce. La tributación sobre la actividad económica es compleja desde distintas perspectivas: suelen haber varios impuestos que afectan a diferentes manifestaciones de la actividad de económica, los impuestos tienen estructuras complejas, tanto en lo que respecta al esquema de alícuotas como a la forma de determinar el hecho imponible (producción, venta, enajenación física del bien, etc.) Asimismo, existen diferencias entre los esquemas de cada país en lo que respecta a la determinación del hecho imponible. En algunos casos asume la forma de un impuesto al consumo (i.e. Nicaragua grava a la transferencia física de los bienes o servicios), otros son complejos sistemas de impuestos a la producción y a al consumo (como es el caso de Honduras). Estos sistemas están asociados a complejos mecanismos de control de los contribuyentes de otras jurisdicciones que termina siendo bastante ineficaz en la práctica.

3.2.3 Las alícuotas con que se gravan las bases imponibles son significativamente diferentes entre países, tanto en lo que respecta a los impuestos a la actividad económica como a los bienes inmuebles.

3.2.4 Los sistemas de transferencias existen en todos los países aunque con diferentes estructuras jurídicas y diferentes niveles de importancia cuantitativa. En los casos en que existe un sistema de transferencia formal relevante, las mismas se orientan a ser utilizadas en inversiones, aunque el control posterior de esto es relativamente débil.

3.2.5 Todos los países prevén la posibilidad de endeudamiento por parte de los municipios, aunque con diverso grado de autonomía.

Cuadro 26
Centroamérica: Competencias tributarias de los municipios

Facultades	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador
Creación de nuevos impuestos.	No	No	No	No	No	No
Creación de tasas y contribuciones.	Si, pero deben ir a la Contraloría General de la República.	Tasas sí. Las Contribuciones deben ser establecidas por el Concejo Municipal según consta en el Código Municipal.	Si, a través de los Planes de Arbitrios aprobados por la Corporación Municipal.	No. El municipio propone su plan de arbitrios y debe ser aprobado por la Asamblea.	Sí	Si, siempre que se encuentre dentro de los límites de una ley general que lo establezca.
Determinación de montos, alícuotas o tasas de los impuestos.	No, en la mayoría de los tributos están fijadas. En cuanto al ISBI la base imponible es la registrada en la municipalidad quién tiene la potestad de valoración.	No	No	No. Sin embargo, en el caso del IBI el municipio fija el valor catastral y en el caso del impuesto a los ingresos determina los valores de cuota fija.	Si, a través de acuerdo municipal, es decir que depende del Concejo Municipal.	El municipio puede elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.
Determinación de montos sobre tasas y contribuciones.	Sí. El municipio propone el costo y es aprobado por la Contraloría General de la República. Las tasas y precios se fijarán sobre la base del costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad. Pueden establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que se presten a los vecinos y mantenga una relación apropiada con el beneficio producido.	Sí	Si, a través de los Planes de Arbitrios aprobados por la Corporación Municipal.	Si, a través de los planes de arbitrios municipales aprobados por la Asamblea.	Sí, a través de acuerdo municipal.	Sí
Poder coercitivo.	Si. Las deudas por tributos municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles.	Si. La tipificación de faltas y sanciones está establecida en las Leyes y Ordenanzas que imponen cada tributo. El Código Municipal norma el procedimiento sancionatorio y las vías de impugnación de las resoluciones emergentes por parte de los afectados.	Si.	Las deudas fiscales tienen título ejecutivo El municipio no puede sancionar a los comercios con medidas tales como clausuras o cierres de negocios.	El tesorero de la municipalidad tiene todas las facultades, incluso la de cerrar locales que no pagan.	Sí.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 27
Centroamérica: Régimen impositivo – Principales tributos clasificados por base imponible

País	Base imponible		
	Actividad económica	Propiedad	Automotores
Costa Rica	• Impuesto de patentes. • Impuestos a las actividades económicas.	Impuesto sobre los bienes inmuebles.	No
Guatemala	• Arbitrio a los establecimientos económicos. • Arbitrio a la extracción de productos. • Boleto de Ornato.	Impuesto sobre los bienes inmuebles.	No
Honduras	• Impuesto sobre industria comercio y servicios. • Impuesto personal único. • Impuesto de Extracción o explotación de recursos. • Impuesto Pecuario.	Impuesto sobre los Bienes inmuebles.	No
Nicaragua	• Ingresos. • Matrícula. • Impuesto a las ventas y servicios. • Impuesto sobre actividades especiales.	Impuesto sobre los Bienes inmuebles.	Circulación de vehículos.
Panamá	• Impuesto a la actividad económica. • Venta de licores.	No	Circulación de vehículos.
El Salvador	• Impuesto a los activos.	No	No

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 28
Centroamérica: Régimen impositivo – Rasgos de los principales tributos cuya base imponible es. la actividad económica

País	Impuesto	Base cálculo	Alícuotas	Incidencia
Costa Rica	• Impuesto de patentes o impuesto a las actividades económicas.	Ingresos brutos.	Alícuotas variables por municipio y varían entre 1 y 3 por mil.	Consumo.
Guatemala	• Arbitrio a los establecimientos económicos	Según tipo de actividad.	Sumas fijas.	Producción.
	• Arbitrio a la extracción de productos.	Según tipo de actividad.	Sumas fijas por cantidad producida.	Producción.
	• Boleto de Ornato.	Salarios.	Escala de sumas fijas.	Trabajo.
Honduras	• Impuesto sobre industria comercio y servicios.	Volumen de producción, ingresos o ventas anuales. Las empresas industriales pagan sobre la base del volumen de ventas para las mercaderías producidas y vendidas en un municipio, el que es el acreedor del impuesto. Cuando las mercaderías se venden en otro municipio, el contribuyente debe pagar al municipio donde se produjo el bien por el volumen de lo producido. Donde se produce la venta se paga en función del monto vendido.	Escala acumulativa por 5 tramos de ventas con una alícuota base de 0.03% y escalas entre 0.04% y 0.02%. Los productos sujetos a control de precios tributan 0.01% y 0.001% para más de L 30 millones.	Consumo-Producción.
	• Impuesto personal único.	Salarios o ingresos personales.	Escala acumulativa entre 0.015% y 0.0525%.	Trabajo.
	• Impuesto de Extracción o explotación de recursos.	Valor comercial de la extracción o explotación del recurso dentro de la jurisdicción municipal, independiente de su centro de transformación, almacenamiento, proceso o acopio.	a) 1% b) En el caso de explotaciones mineras metálicas, $ 0.50 por cada tonelada de material o broza procesable. En el caso de sal común y cal, el impuesto se paga a partir de 2,000 TM.	Producción.
	• Impuesto Pecuario.	Destace de ganado.	Por ganado mayor, un salario mínimo y por ganado menor, medio salario mínimo	Producción.
Nicaragua	• Ingresos.	Ventas según lugar de enajenación física.	Sumas fijas para pequeños contribuyentes 1% de las ventas del mes anterior para el caso de los contribuyentes que llevan registros contables.	Consumo.
	• Matrícula.	Ventas de último trimestre del año.	Sumas fijas para pequeños contribuyentes 2% del promedio de ventas mensual (registro contable).	Producción.
Panamá	• Impuesto a la actividad económica. • Venta de licores.	Ventas, ingresos o comisiones.	Montos fijos según escalas que varían por actividad. El promedio efectivo se estima en una alícuota de 0.38%.	Consumo.
El Salvador	A los activos.	Activos de los comercios clasificados en 3 categorías (Industria, Comercio y Financieros).	Cada categoría tiene 15 rangos que establecen para cada tramo un valor fijo más un porcentual sobre el excedente. Las alícuotas efectivas oscilan entre 0,008% y 0,08%, siendo las escalas levemente superiores en el caso de la categoría Financiera, seguida de la Comercial y, finalmente, la Industrial.	Producción.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 29
Centroamérica: Régimen impositivo municipal
Rasgos de los Impuestos cuya base imponible es la propiedad o tenencia de bienes inmuebles

País	Base de cálculo	Ajuste del Valor Catastral	Alícuota	Ajuste Alícuota
Costa Rica	Valor del inmueble registrado en la Administración Tributaria al inicio de cada año.	Obligatorio cada 5 años.	0.25%	
Guatemala	Valor del inmueble menos un mínimo no imponible de Q 2000.	(i) Auto avalúo; (ii) avalúo practicado por el administrador del impuesto; (iii) avalúo técnico a requerimiento del sujeto pasivo o; (iv) por los valores de transferencia.	Escala entre 0.2 y 0.9% según el valor.	
Honduras	Valor catastral, registrado al 31 de mayo de cada año menos el monto no imponible que oscila entre L 20000 y L 10000.	Obligatorio en los años terminados en cero (0) o cinco (5) En cualquier momento cuando haya cambios que lo justifiquen (cambio de titularidad, de destino, o mejoras).	Hasta 0.35% para los inmuebles urbanos y hasta 0.25% para los inmuebles rurales	Dentro del máximo, la alícuota la fija la Corporación Municipal, pero en ningún caso los aumentos serán mayores a L. 0.5 por millar en relación con la tarifa vigente.
Nicaragua	80% de la diferencia entre el valor de la propiedad (considerando el terreno y todo lo adherido al suelo) y el mínimo no imponible que es determinado por cada Municipio y no puede ser ni inferior a C 10,000 ni superior a C 40,000.	El valor catastral lo determina el municipio el que propone a una Comisión Nacional la actualización de los valores tanto de la tierra como de la construcción.	El 1% sobre la base imponible.	
Panamá	ND	ND	ND	ND
El Salvador	ND	ND	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 30
Centroamérica: Sistema de transferencias

País	Marco legal	Monto predeterminado	Fórmula de distribución	Restricciones al uso
Costa Rica	A pesar de que fue aprobada la reforma al artículo 170 de la Constitución Política, mediante la cual se autoriza al traslado de un mínimo de un 10% del presupuesto nacional a las municipalidades, esta aun no es una realidad, por cuanto no ha sido aprobada una ley de transferencia de competencias que se estableció en el transitorio del precitado artículo constitucional. . Existen "partidas específicas" y un Fondo Vial Municipal.	Las partidas específicas se determinan en el presupuesto anual y varía de acuerdo con las posibilidades financieras. El Fondo vial traslada un porcentaje del impuesto de combustible a las municipalidades para el mantenimiento de caminos vecinales.	Las "partidas específicas", son asignadas tomando en cuenta tres parámetros (población 25%, área geográfica 25% e índice de pobreza 50%). Los recursos del Fondo Vial se distribuyen así; a) 60 x extensión de la red vial cantonal. b) 40% índice de desarrollo social cantonal.	Las partidas específicas pueden financiar a) proyectos de inversión b) obras comunales. Se restringe su uso para la inversión pública en la red vial cantonal, conforme el plan establecido por la Junta Vial Cantonal.
Guatemala	Constitución Política de la República, (Art. 257).	10 % de los Ingresos Ordinarios del Estado.	• 25 % proporcionalmente a cantidad de población. • 25 % en partes iguales. • 25 % proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. • 15 % proporcionalmente a cantidad de aldeas y caseríos. • 10 % en forma inversamente proporcional a ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. Código Municipal; Art. 118 al 124. Decreto Nº 12 –2002 de 2 de abril de 2002.	• 90 % para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura física y servicios públicos. • 10 % para gastos de funcionamiento.
	Ley del Impuesto al Valor Agregado (Art. 1 de Decreto Nº 66 – 2002 de 22 de octubre de 2002, que sustituye a texto del Art. 10 de Decreto Nº 27 – 92).	12. 5 % del total recaudado (la alícuota del IVA alcanza a 12 %).		• 75 % para inversión. • 25 % para gastos de funcionamiento y pago de prestaciones y jubilaciones.
	Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. (Decreto 70 – 94 de 23 de diciembre de 1994; Art. 6 al 9).	50 % sobre vehículos de uso particular, alquiler, comercial, transporte urbano de personas y motocicletas (Art. 6), 20 % sobre vehículos de transporte extra urbano, uso agrícola, industrial y construcción, y remolques y semiremolques (Art. 7). 20 % sobre vehículos marítimos. (Art. 8).		• Mantenimiento mejoramiento, construcción y o ampliación de las calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios.

Cuadro 30
Centroamérica: Sistema de transferencias

País	Marco legal	Monto predeterminado	Fórmula de distribución	Restricciones al uso
		30 % sobre vehículos aéreos. (Art. 9).		
	Ley del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados.	Q. 0.20 por cada galón vendido de gasolina superior o regular.		
Honduras	Existe un sistema consagrado en la ley de Municipalidades.	5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General.	40% se distribuye en partes iguales 60% se distribuye en proporción al número de habitantes.	• 10% es para gastos administrativos y 90% es para gastos en inversión.
Nicaragua	Existe un acuerdo político que se renueva anualmente.	1% de los ingresos tributarios nacionales.	Una suma fija establecida en 5 millones de Córdobas se aplica al Municipio de Managua. El resto se distribuye: 40% entre un conjunto de municipios que se determinan a partir de un método iterativo que permite igualar el ingreso corriente per cápita mínimo de ese conjunto sujeto a la restricción del monto disponible de recursos. 30% en función de la eficiencia que cada municipio registra en el cobro del IBI. 30% por partes iguales.	• 80% debe ser aplicado a inversión. En el caso de municipios pequeños ese porcentaje es 60%.
Panamá	No existe un sistema de transferencias predeterminado, aunque el estado sostiene a municipios pequeños para solventar gastos operativos.			
El Salvador	Existe un Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) con base constitucional y creado por una ley.	6% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado.	Población 50% - Equidad 25% Pobreza 20% Extensión territorial 5%	Los recursos distribuidos deben aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura y en proyectos destinados a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, culturales y turísticas del municipio. Sin embargo, no hay control posterior sobre el gasto.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 31
Centroamérica: Facultades de endeudamiento

	Deuda local	Deuda con entidades extranjeras	Bonos	Límites
Costa Rica	Si, con la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal.		Si, pero deben cumplir con las reglas fijadas por la Comisión Nacional de Valores y no pagan impuestos.	Los fondos obtenidos con bonos solo podrán destinarse a los fines indicados en la emisión. Los servicios de deudas deben incluirse en el presupuesto ordinario.
Guatemala	Sí, con organismos estatales de financiamiento y con el sistema financiero regulado.	Sí. Sin embargo, deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecidas por el Estado para el sector público.	Sí. Sin embargo, deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecidas por el Estado para el sector público y contar con la opinión favorable del Organismo Ejecutivo (Gobierno Central) y de la Junta Monetaria.	No debe sobrepasar su "capacidad de pago". Se entiende por capacidad de pago "el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda.
Honduras	SÍ	SÍ. Siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público.	SI. Con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central.	Servicios de deuda inferiores a 20% de los ingresos ordinarios de la Municipalidad
Nicaragua	SI	SÍ	SÍ	Servicios de deuda inferiores a 20% de los ingresos ordinarios de la Municipalidad.
Panamá	NO	NO	NO	NO
El Salvador	SI	Si, con la autorización y aprobación de la Asamblea Legislativa.		

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

4. Principales Rasgos de la Administración Tributaria en la Región

Los estudios específicos para cada uno de los seis países bajo análisis reportan en casi todos los casos numerosos problemas asociados a la administración tributaria. La evaluación global de aspectos vinculados con este problema resultan, desafortunadamente, altamente complejos debido al menos a dos cuestiones:

- Los elementos institucionales que determinan la productividad y eficiencia de una administración tributaria generalmente son de difícil cuantificación.
- La diversidad de municipios existentes en la región, por tamaño, desarrollo y marco institucional es muy grande, lo que implica una gran dificultad de extraer conclusiones generales.

En consecuencia, en este punto se pretende dar una idea global del estado de situación, sabiendo que se trata de una simplificación que pretende determinar aspectos clave que se puedan ser profundizados en el futuro.

4.1 Aspectos normativos

Las bases normativas de los sistemas de ingresos municipales son extremadamente importantes, no sólo porque definen la distribución de la carga fiscal entre los diferentes ciudadanos sino porque regulan el modo en que la autoridad fiscal administra el sistema de ingresos, en especial de los ingresos denominados tributarios (impuestos, tasas y contribuciones).

La cuestión normativa involucra los procedimientos establecidos de un modo formal para los efectos del cobro de los tributos. Estos procedimientos pueden estar establecidos en leyes nacionales pero también en normas municipales, siendo muchas veces importantes las normas internas de los entes recaudatorios.

La revisión de los marcos normativos de los países permite extraer un conjunto de conclusiones respecto de su impacto sobre la administración tributaria:

4.1.1 El grado de autonomía de los municipios para ajustar sus políticas tributarias es variado (desde Panamá, que tiene un régimen bastante flexible, hasta Nicaragua que requiere la aprobación de la Asamblea de todo cambio en la legislación sobre sus tributos), lo cual constituye un problema esencialmente en los casos en que los tributos se fijan en montos nominales que se deterioran con la inflación.

4.1.2 Los poderes municipales para ejercer el cobro son, en general, adecuados en el sentido que dan él suficiente poder al municipio para actuar en cualquiera de las instancias de gestión de cobro. Podría considerarse que el caso de Nicaragua presenta algunos defectos en el sentido que la capacidad de coerción del municipio es menor que en otros lugares (por ejemplo, no podría clausurar locales por violación a la ley, entre otros). Sin embargo, estos problemas se plantean mucho antes de que las autoridades fiscales hagan un uso pleno de todas las facultades que le da la ley.

4.1.3 La legislación sobre administración tributaria suele dejar alto grado de discrecionalidad a las autoridades en la aplicación de los tributos. Esta cuestión es muy importante dado que un alto grado de arbitrariedad es un atributo poco deseable para un sistema de recaudación por los problemas de control e inseguridad

jurídica que producen. Los casos de arbitrariedad, generalmente producidos por vacíos legales, se verifican en los procesos de aforamiento o clasificación de las actividades gravadas, la negociación de los arreglos de pago, aplicación de multas, etc. Los estudios de cada país permitieron determinar que la arbitrariedad podía ser considerada alta en cuatro de los seis países (todos excepto Costa Rica y El Salvador).

4.1.4 La legislación sugiere una baja coordinación de la política tributaria local con la nacional.

Resulta importante recalcar que si bien este marco implica algunas restricciones e imperfecciones, es importante notar que, en la práctica, los municipios no aprovechan al máximo las posibilidades que les da la legislación, la que, aunque es perfectible, da en general un marco bastante amplio para su funcionamiento.

4.2 Aspectos vinculados a los sistemas de información

Los problemas de sistemas son un lugar común en la evaluación institucional de los municipios. En efecto, en general la calidad de los soportes informáticos que tienen los procedimientos de gestión, sea en materia de software como de hardware, es deficiente.

Un problema característico y relevante en esta materia es la existencia de bases de datos múltiples, y más aún, códigos de contribuyentes múltiples o diferentes de los que rigen en el ámbito nacional. Esto induce a situaciones de incompatibilidades, dificultades para depurar las bases, fallas de control de cobranzas, demoras para emitir el “paz y salvo”, con el consiguiente costo adicional al contribuyente, etc. Asimismo, es usual que la información para la gestión no esté disponible en tiempo y forma, sea porque los sistemas no están diseñados a la medida del usuario, sea porque los lenguajes usados no son los adecuados para hacer búsquedas apropiadas.

4.2.1 A pesar de estas dificultades, sobre esta cuestión cabe consignar los siguientes aspectos:

a. Existen casos en la región en los que al menos algunos de estos problemas han sido encarados y resueltos de un modo adecuado y que constituyen procesos que deben ser analizados para considerar si son replicables en una realidad concreta (por ejemplo el caso de San pedro Sula – Ver al respecto el estudio de Luis Alberto Arias Minaya - y el caso de El Salvador en esta misma publicación).

b. También en la región hay casos en los que el Gobierno Nacional ha actuado como generador de una solución informática que se aplica a numerosos municipios con buenos resultados. Tal es el caso del SISCAT, que es un proyecto que provee a los municipios de un software para la administración de catastros y del cobro del IBI, asistencia técnica para la gestión y ciertas funciones de centro de cómputos (respaldo, mantenimiento, ciertos listados). Es importante como el programa, luego de instalarse en más de 90 municipios, ha tenido una creciente demanda de servicios de apoyo a la gestión como la generación de reportes. Este es un ejemplo bastante alentador en el que el gobierno central descentraliza una solución y no un problema.

c. En el mundo actual la gestión de recaudación va asociada directamente al desarrollo informático. Sin embargo, hay que poner las cosas en justo término y percibir que, en la realidad, existen en la región cientos de municipios con un número de contribuyentes muy pequeño y que los requerimientos de sistemas de estos municipios no son los mismos que los de un municipio mayor. Aún en estos

municipios más grandes, se pueden encontrar fallas que parecen de sistemas pero son más bien de gestión dado que son los usuarios los que no hacen un uso adecuado de los recursos informáticos disponibles que, aun siendo escasos, podrían aprovecharse mucho mejor.

4.3 Aspectos vinculados a la organización y la capacidad de gestión

En los estudios de cada uno de los países ha podido establecerse la ausencia, en general, de áreas profesionalizadas específicas para el cobro de los ingresos municipales que tengan autoridad sobre todos los aspectos de una administración tributaria. Esta observación para algunos países puede llevarse al extremo de que no existe la "administración tributaria" como una función en sí misma, sino funciones dispersas y no especializadas.

En general, este hecho va acompañado de severos problemas de recursos humanos aplicados a la gestión. Esta cuestión es un tema crucial con miras a la definición de futuras acciones en la región.

La consecuencia de estas observaciones, es que en un análisis institucional de un área de administración tributaria de un municipio típico puedan encontrarse numerosos problemas de gestión que redundan en la eficiencia y eficacia de los procedimientos recaudatorios propiamente dichos.

Estos problemas suelen encontrarse en las áreas de fiscalización, mantenimiento de registros de contribuyentes, cobro de cartera, etc. A los efectos de tener una idea homogénea respecto de este tema en los seis países estudiados se estableció el uso sistemático del apremio judicial para el cobro de deudas como un atributo relevante de la gestión de recaudación. El resultado fue que en todos los países (excepto Costa Rica) se reporta ausencia de una política clara en materia de reclamo judicial, con el consecuente uso por excepción de este recurso. Esta práctica conduce a una situación bastante usual de ver en los municipios de la región: la falta de presión ante el incumplimiento, debilita el poder de cobro de las administraciones, esto implica la reducción de los contribuyentes que pagan y una mayor presión de control sobre ellos, con la consecuente injusticia que ello implica.

Existen también en este tema excepciones. Algunos casos registrados para Costa Rica sugieren que en algunos municipios se ha trabajado sobre la gestión articulando, por un lado, una visión del municipio como proveedor eficiente de servicios (lo cual da legitimidad al cobro) y sistemas de cobranza que armonizan tecnología, gestión e incentivos para un resultado más eficiente. El caso de San José resulta interesante, especialmente la implementación de agentes de cuenta para grandes contribuyentes.

4.4 Efectividad de la administración tributaria

Si bien las diferencias de estructuras impositivas y la base de información disponible de cada país no permiten extraer conclusiones decisivas en materia de la efectividad de la administración tributaria, ha sido posible determinar algunos rasgos en ese sentido, cuyo estudio debería ser profundizado en investigaciones futuras:

4.4.1 Los índices del cobro de impuestos sobre bienes inmuebles son relativamente bajos e inferiores a los registrados en la actividad económica (el caso de Nicaragua registra una cobranza del orden del 26% sobre una recaudación potencial parcial que incluye solamente las parcelas registradas).

4.4.2 Los índices de cobro de los impuestos al nivel de actividad son relativamente más elevados (entre el 50 y el 70% considerando las experiencias de Panamá y

Nicaragua) sin embargo, estos registros pueden no ser muy representativos atendiendo a la falta de una base cierta para la determinación de los valores potenciales y a que se produce el efecto de que los contribuyentes que quedan en las bases son los que pagan.

4.4.3 Existe un rasgo muy interesante que se registra en las experiencias de Panamá y Nicaragua que indica que los municipios intermedios son los que reflejan mayores problemas de efectividad de la administración tributaria, implicando la existencia algún tipo de factor que restringe el aprovechamiento de economías de escala.

5. Principales Desafíos Estratégicos de los SIM de la Región

De la revisión de los SIM de los seis países de la región puede concluirse que existen importantes diferencias entre ellos, diferencias que se pueden focalizar en la estructura de ingresos, en la etapa del proceso histórico-político de descentralización en que se encuentra, en el desempeño del SIM, en la normativa, etc.

Pese a estas diferencias, es posible identificar un conjunto de grandes desafíos estratégicos que tienen una naturaleza común en todos los casos. La definición de estos desafíos tiene por objeto brindar una visión estratégica de largo plazo y brindar pautas generales de acción aunque debe advertirse que los cursos de acción concretos e inmediatos no son el objeto de este estudio.

5.1 Consolidar un marco normativo básico estable

Casi todos los países estudiados han experimentado cambios de importancia en la normativa relacionada con los ingresos municipales en los últimos años. Cambios en los sistemas de transferencias, modificaciones de alícuotas de los impuestos, eliminación de rubros, cambios en los regímenes de promoción y exoneraciones, etc.

Muchas veces estos cambios aparecen como eslabones de una cadena de hechos generados en el marco de procesos de descentralización pero en otras parecen erráticos y sin una lógica de largo plazo. Por otra parte, lejos de parecer haber terminado, los cambios continúan produciéndose y existen nuevas presiones para generar otros nuevos: aumentos de las transferencias, sanción de códigos tributarios, etc. Muchos de estos cambios son necesarios y otros son el fruto de pujas y tensiones que son entendibles en el marco de procesos de descentralización que aún no han llegado a una etapa de consolidación.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis simplificada de los cambios recientes más relevantes ocurridos en la legislación y los reclamos de otros nuevos.

Cuadro 32
Centroamérica: Cambios legislativos operados y reclamados

Concepto	Cambios recientes	Reclamos y presiones por cambios
Costa Rica	• Reducción de rubros. • Cambios de la estructura y las alícuotas en el ISBI.	• Implementar el sistema de transferencias consagrado en la Constitución y no reglamentado.
Honduras		• Simplificación de los impuestos sobre la actividad económica.

Concepto	Cambios recientes	Reclamos y presiones por cambios
Guatemala	• Cambios en el sistema de transferencias.	• Incremento de los montos para transferencias. • Código Municipal.
Nicaragua	• Implantación del ISBI • Reducción de alícuota del impuesto a los ingresos. • Cambios en la fórmula del sistema de transferencias. • Cambios en la legislación nacional que genera exoneraciones nuevas.	• Incremento del monto global para el sistema de transferencias. • Código tributario municipal.
Panamá	• Numerosos acuerdos municipales cambiando rubros y alícuotas.	• Simplificación tributaria. • Transferir el cobro del impuesto inmobiliario.
El Salvador	• Cambios en el sistema de transferencias.	

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Un rasgo esencial de un sistema de ingresos fiscales es que sea flexible para adaptarse a los cambios que impone la realidad, pero debe ser lo suficientemente riguroso y estable para que tanto los contribuyentes tengan una base cierta de planificación como para que las administraciones municipales ajusten sus procedimientos y consoliden sus rutinas y sistemas.

Lo importante en este caso es que un “núcleo duro” del marco normativo sea altamente estable y no discutible. En general, estas discusiones se plantean en el marco de la relación Gobierno Nacional - Gobiernos Municipales, dado que las decisiones suelen ser de órbita nacional. Esto exige que la solución de estos problemas surja a partir de acuerdos globales acerca de políticas de estado que marquen un rumbo de largo plazo.

5.2 Alcanzar un balance entre tasas, impuestos y transferencias

La razón de ser un de un SIM es contribuir al financiamiento de las erogaciones del gobierno local (definidas de acuerdo con las preferencias de la comunidad, interpretadas por las autoridades de acuerdo con los mecanismos políticos de decisión establecidos en el marco político y normativo).

Se ha podido establecer que el financiamiento proviene esencialmente de los impuestos, las tasas y las transferencias, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Cuadro 33
Centroamérica: Ingresos tributarios, transferencias y otros ingresos por país %

Ingresos	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	54.4	17.3	76.1	77.7	73.3	41.4	43.0
Transferencias	12.1	54.2	18.8	17.3	3.4	52.8	36.6
Otros Ingresos	33.5	28.5	5.1	4.9	23.2	5.8	20.3

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Considerando el total de los seis países, los ingresos tributarios representan el 43% del total de los ingresos municipales, mientras que las transferencias representan el 37%. Ahora bien, dentro de los ingresos tributarios, el 63% representan impuestos, por lo que solamente un 15% de los ingresos totales se financian con el cobro de tasas o de contribuciones. En otras palabras, si bien en estas cuestiones no existe una opinión concluyente acerca de cómo deberían ser las cosas, surge claro que los sistemas se apoyan fuertemente en los impuestos y las transferencias y en mucha menor medida en las tasas.

La leve importancia de las tasas abre un conjunto de reflexiones muy relevantes para los municipios. En primer lugar cuestiones acerca de la productividad de los servicios públicos municipales, o hasta la utilidad de ciertos otros (cuestiones que exceden el alcance de este estudio). Por ejemplo, dentro de las tasas por servicios suelen ser importantes el Registro Civil, servicio que por muchas razones, tal vez debería ser financiado por un impuesto.

Otra cuestión relacionada con el tema es la simple conclusión de que el principio del beneficio no tiene una aplicación generalizada, pudiendo concluirse que esto implica un riesgo potencial para los municipios en tanto que cuanto mayor sea la relación entre el tributo y el beneficio que produce, mejor se estará contribuyendo a la sustentabilidad del municipio.[6]

Estrictamente el problema de la baja incidencia de los servicios en el total de ingresos refleja también un bajo desarrollo de las competencias por parte de los municipios. En efecto, de acuerdo con la legislación las competencias municipales son amplias y los estudios disponibles evidencian que son muy pocos los municipios que han desarrollado un número importante de competencias y así ampliar los ingresos sobre la base del principio del beneficio.

Dentro de este marco general, resulta evidente que existe una enorme cantidad de casos particulares, entre los países y, por supuesto, dentro de cada país, entre los diferentes municipios. Todos estos casos deben tener sus excelentes razones que explican una situación determinada. Sin embargo, es también razonable preguntarse por qué, siendo países con realidades con diferencias no tan evidentes, siguen estrategias tan diferentes.

Un hecho adicional que debe agregarse es que la tendencia de los últimos años en prácticamente todos los países (al menos en los que tienen los niveles más altos de transferencias) es que las transferencias en el total de financiamiento se ha incrementado.[7]

Una posible lectura de estas tendencias es que el proceso de descentralización va marchando por un camino en el que el vínculo entre el municipio y los vecinos, entendido como una relación de prestación de servicios y el correspondiente pago o contribución por parte de los contribuyentes, tiende a debilitarse.

En otros términos, el tradicional principio de las finanzas públicas de vincular lo más posible el tributo al principio del beneficio, está tendiendo a debilitarse por el camino de más transferencias y más impuestos.

Resulta claro que existen problemas derivados de las diferencias de nivel y calidad de vida entre los municipios de un país (generalmente en los municipios de menor tamaño), lo cual

---

6 El problema de la disociación del financiamiento y la prestación del servicio, aunque inevitable en alguna medida, tiene consecuencias negativas dado que se facilitan prácticas poco transparentes, se reduce el campo del control social y, en el largo plazo, conduce a la pérdida de legitimidad del sistema.

7 Debe hacerse notar que las catástrofes naturales producidas en algunos países en los últimos años motivaron algunos de tales aumentos, pero los mismos también surgen como reclamos de cambios permanentes.

conduce, por un lado, a la necesidad de transferencias diferenciales. Sin embargo algunos hechos permiten refutar que el camino que se está siguiendo es el único posible o el mejor.

Por ejemplo, en Nicaragua, los municipios de menor tamaño son los que más han crecido en la recaudación impositiva en los últimos años, hecho influido posiblemente por la importante ayuda externa recibida orientada a fortalecer los sistemas recaudatorios y a formar recursos humanos para sostenerlos en el tiempo.

En síntesis, el balance entre las fuentes de financiamiento debe ser un tema central en la reflexión estratégica de cada país en lo que se refiere al financiamiento del gasto municipal. El mejor camino no siempre es el más fácil y pareciera que la región está siguiendo por ese tipo de senderos.

5.3 Rediseñar los impuestos clave

Más allá de los grandes lineamientos estratégicos planteados en los dos puntos anteriores, es necesario el rediseño de los ingresos provenientes de impuestos y tasas (especialmente los primeros) requiere una reflexión especial.

5.3.1 Algunas consideraciones conceptuales

La estructura impositiva de un gobierno local debe ser diseñada de modo tal de propender a una eficiente asignación de los recursos de la economía. El óptimo sería que la existencia de tal estructura no genere distorsiones sobre el sistema de precios de la economía y de afectar los comportamientos de los agentes privados. Lamentablemente, el financiamiento del sector público siempre implica algún grado de distorsión en la asignación de los recursos y por lo tanto, las situaciones de la realidad no alcanzan dicho óptimo.

A pesar de esta dificultad, es posible definir estructuras que se alejen lo menos posible de las situaciones de óptimo o, dicho de otro modo, que sean lo más neutras posibles respecto del sistema de precios relativos de la economía.[8]

De estas nociones se derivan dos grandes campos de la literatura de las finanzas públicas: una relacionado con la tributación óptima[9] y otra con la fijación de precios óptimos (tasas o tarifas) por parte del estado.[10]

Una lección que puede derivarse de estos extensos cuerpos teóricos puede resumirse en que la imposición (o bien el apartarse de los precios de eficiencia en el caso de las tarifas) causará menos distorsiones cuanto mayor sea la proporción en que se dirige a bienes cuyas condiciones de oferta y de demanda sean inelásticas.

Es por esta razón que los impuestos cuya base imponible es la propiedad (cuya oferta es relativamente fija) son menos distorsionantes, aunque su administración sea un poco más compleja (por el número de contribuyentes, los problemas de actualización de las valuaciones, etc.).[11]

---

8 Técnicamente se las denomina de “segundo mejor” (“second best·”)

9 Una discusión con detenimiento de estos temas puede consultarse en Stiglitz y Atkinson, 1980.

10 Los aspectos teóricos respecto de la forma en que deben fijarse los precios de los servicios públicos son numerosos y han sido establecidos desde hace décadas en la literatura correspondiente Ver por ejemplo, Porto, A. y Navajas, 1991.

11 Sin embargo, existen estudios que destacan los efectos distorsionantes del impuesto a las propiedades. Ver Bird y Slack (2002).

a. En el otro extremo, **los impuestos a las ventas o ingresos brutos**, especialmente con la modalidad habitual que se registra en la región, **son fuertemente distorsionantes**:[12]

- Son impuestos en cascada por lo que producen un efecto de una mayor imposición efectiva a medida que el producto se acerca al consumidor final.
- Generalmente involucran estructuras de alícuotas muy complejas, diferenciadas por actividad, algunas veces por monto de venta, con cargos mínimos variables, etc. Esta diversidad de alícuotas, si bien puede responder a una lógica de segundo mejor, las estructuras vigentes no parecen, por lo general, responder a esa lógica.
- Adicionalmente, la complejidad de las estructuras de alícuotas hace que las ventajas administrativas de la cobranza se pierdan, a la vez que se pierde también transparencia.

Por otra parte, es habitualmente establecido que el gobierno local no es el ámbito adecuado para generar redistribuciones de ingreso. Sin embargo, es un hecho de la realidad de que la situación más frecuente sea que el gobierno local efectivamente interviene en la distribución del ingreso a través del sistema tributario y del gasto público.

Al igual que con el concepto de eficiencia de asignación, los efectos de la redistribución del ingreso a través del SIM puede evaluarse a partir del uso del subsistema de impuestos o bien del subsistema de tasas o tarifas. Asimismo, la discusión sobre las consecuencias sobre la distribución del ingreso, sea de una estructura de precios o tarifas de servicios públicos, sea de una estructura impositiva, son sumamente complejas y requieren de un nivel de información y de análisis que está lejos de ser factible en el caso en cuestión.[13]

b. **En función de este cuerpo teórico**, es posible determinar algunas **conclusiones prácticas** que hacen al sentido común:

- Un impuesto basado en los ingresos netos y con alícuotas progresivas, tendrá un impacto redistributivo claro y unívoco.
- Un impuesto sobre la propiedad puede ser considerado regresivo o progresivo dependiendo se lo considere un impuesto a los servicios habitacionales o al patrimonio, respectivamente, por lo que su impacto es ambiguo.
- Un impuesto sobre las ventas es usualmente poco recomendable para redistribuir teniendo en cuenta las dificultades para determinar apartamientos óptimos.

5.3.2 La estructura impositiva en la región

Existen en la región tres hechos imponibles que suelen ser utilizados por los municipios en la captación de ingresos: el desarrollo de una actividad económica, la tenencia de un inmueble y la tenencia de un vehículo.

---

12 Ver Stiglitz y Atkinson, 1980 y Perazzo, Fiorucci y Silva 1996.

13 Un aspecto teórico relevante en esta cuestión es el aporte de Feldstein de 1972 sobre la característica distributiva de un impuesto (Ver por ejemplo Atkinson y Stiglitz) Un ejemplo práctico de esta cuestión referida a tarifas se puede consultar, por ejemplo, en Porto y Navajas (1990).

Cuadro 34
Centroamérica: Ingresos por tipos de impuestos municipales según país expresados en %

Concepto	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Total
Impuestos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Actividad Económica	64.9	35.2	66.0	83.1	61.8	100.0	69.6
Propiedad inmueble	27.8	64.8	21.3	12.8	0.0	0.0	18.9
Automotores	0.0	0.0	0.0	3.4	27.2	0.0	5.6
Obras y construcciones	0.0	0.0	0.0	0.5	10.8	0.0	2.1
Otros	7.3	0.0	12.8	0.2	0.1	0.0	3.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Ahora bien, existen al menos tres aspectos asociados al diseño de un sistema impositivo para los municipios en Centroamérica y que tienen una directa relación con la cuestión de los hechos imponibles.

El primer aspecto se refiere al balance entre las bases imponibles; el segundo se refiere al grado de complejidad que asume cada tributo en particular y, finalmente, el tercer aspecto es el ajuste automático del valor de las bases imponibles.

a. Balance entre bases imponibles

Respecto de la primera cuestión, el hecho imponible más explotado es la manifestación de la actividad económica y la base imponible sobre la que se calcula el tributo suele ser el nivel de ventas brutas, los ingresos de las personas, los activos de las empresas o bien indicadores del nivel de actividad (número de unidades productivas –mesas, camas, surtidores de combustibles, etc., según el tipo de actividad). Este tipo de tributos representa el 66% del total de los impuestos recaudados. Los impuestos a los bienes inmobiliarios toman como base imponible el valor catastral y representan 21% del total. Por último, los impuestos sobre los automotores (6%) asumen la forma de valores fijos que no tienen una relación directa, en principio, ni con el valor del automotor, ni con otra cualidad contributiva de su propietario.

En otras palabras, existe una fuerte dependencia del impuesto a la actividad económica, impuesto que asume generalmente formas sumamente distorsionantes de la actividad económica.

La sustitución de este tipo de impuestos choca contra un problema central, la importancia del tributo. Un fenómeno interesante se viene registrando en Nicaragua en donde existe una tendencia a la reducción de la alícuota del impuesto a los ingresos al mismo tiempo que se promueve el crecimiento del impuesto inmobiliario. Este impuesto es tradicionalmente considerado como un buen impuesto para ser cobrado en el ámbito municipal por muchos motivos (eficiencia, posibilidad de disponer la información de base, reflejo de servicios municipales, etc.). Sin embargo este impuesto también tiene problemas, especialmente de administración y políticos.

b. Complejidad de los tributos

El segundo problema surge de la complejidad que asumen algunos tributos, en especial los que gravan a la actividad económica. Esta complejidad genera numerosos problemas evidentes: de fiscalización, de eficiencia económica, de eficiencia distributiva, de limitación a la capacidad de diseño de la política fiscal, etc.

c. Ajuste automático de las bases imponibles

Un tercer problema es el grado de automaticidad de la actualización de la base imponible. En efecto, un hecho usual es que los planes de arbitrios fijen algunos de los tributos en términos de valores nominales, los cuales se degradan en el tiempo por efectos de la inflación. El resultado de esto es que los valores que los tributos que se ajustan automáticamente (como es el caso de las alícuotas porcentuales sobre niveles de ventas) se van ganado importancia relativa a medida que pasa el tiempo.

Nuevamente el caso de Nicaragua es interesante en este aspecto dado que, aun cuando el impuesto a los ingresos redujo su alícuota del 2% al 1%, la importancia relativa del impuesto no cayó en forma proporcional dado que el impuesto inmobiliario, que es el candidato a reemplazar el tributo a los ingresos, sí está expuesto a la inflación debido a que los valores catastrales son fijados por los municipios, los cuales no tienen una cultura de ajuste de los valores por la inflación.

Esta cuestión es, evidentemente, un tema que se podría resolver a partir de ajustes automáticos o bien a otro nivel de decisión.

5.4 Ajustar los sistemas de transferencias y modernizar la administración tributaria

Como se indicó puntualmente en la primera parte de este documento, los sistemas de transferencias de la región han cobrado una gran importancia con tendencia a incrementarse. De igual manera, la eficiencia en la administración tributaria está afectada por problemas de limitaciones tecnológicas, debilidad en la gestión y fallas en la promoción de una cultura tributaria que viabilice la modernización del sistema en su conjunto. En conclusión, ajustar los sistemas de transferencias y modernizar la administración tributaria son razones de sobrevivencia para los municipios en el mediano plazo, es indispensable hacerlo y es deseable hacerlo bien.

Bibliografía

- Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo, (1996): Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana, CEPAL/GTZ Julio 1996
- Bird, Richard, (1999): Rethinking Subnational Taxes: A new look at Tax Assignment, IMF, Working Papers, Dec. 1999. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf
- Bird Richard y Slack, Enid, (2002): Impuestos sobre la tierra y la propiedad: Un estudio. Banco Mundial, marzo 2002. web18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25ByDocName/LandTaxationDraftespanish/$FILE/enidslack_taxation_pdfspanish.pdf
- Atkinson, Anthony y Stiglitz, J, (1980): Lectures on public economics, McGraw Hill, New York, 1980.
- Eguino, Huascar y Henry, Fabrice, Editores, (1998): La modernización de las finanzas municipales: un paso esencial para la consolidación institucional, BID, FEMICA, Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID, 1998
- Oates, Wallace E, (1977): Federalismo fiscal, Instituto de estudios de administración local, Madrid. 1977
- Perazzo, Alfredo, (2002): Simplificación de la política tributaria y tercerización de la recaudación tributaria de la Ciudad de Panamá, Mimeo 2002
- Perazzo, Alfredo, Fiorucci, Claudio y Silva, Humberto, (1996): Sustitución de Impuestos – Pacto Federal, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Pérez, José Antonio, (1998): Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano, CEPAL/GTZ, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 107, Santiago de Chile, 1998.
- Piffano, Horacio, Federalismo Fiscal en Argentina, ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 2, http://www.fgys.org/pdf/doc2.pdf
- Porto, Alberto, (1990): Federealismo Fiscal el caso argentino Tesis, Buenos Aires, 1990
- Porto, Alberto y Navajas, Fernando, (1990): La tarifa en dos partes cuasi óptima. Eficiencia, equidad, financiamiento, El trimestre Económico, Vol. LVII (4), No. 228, México Octubre diciembre 1990.
- Proud´homme, Remy, (1998): Modernización de las finanzas Municipales, en Eguino H. Y Henry, F, 1998.

Apéndice estadístico

Cuadro 35
Centroamérica: Ingresos municipales por país (US $)

Concepto		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	**Tributarios**	49,961.5	66,497.0	70,703.0	71,890.0	76,946.3	89,875.7
	Impuestos	34,463.1	49,867.4	53,325.3	50,965.2	51,355.9	60,200.5
	Actividad económica	21,463.0	24,793.6	26,692.7	31,221.7	33,328.4	38,749.8
	Propiedad inmueble	11,349.7	23,313.9	24,663.5	16,662.9	14,293.7	17,432.2
	Automotores	-	-	-	-	-	-
	Obras y construcciones	-	-	-	-	-	-
	Otros	1,650.4	1,759.9	1,969.1	3,080.6	3,733.8	4,018.5
	Tasas	15,498.4	16,629.6	17,377.7	20,924.8	25,590.5	29,675.1
	Contribuciones	-	-	-	-	-	-
	Transferencias	6,785.3	8,371.8	10,900.8	8,465.6	17,172.6	18,820.2
	Otros Ingresos	29,538.9	34,851.7	47,793.9	45,226.8	47,334.6	51,701.6
	Total	86,285.7	109,720.5	129,397.7	125,582.4	141,453.5	160,397.4
Guatemala	**Tributarios**	-	-	47,048.4	57,037.5	57,436.0	-
	Impuestos	-	-	12,183.1	19,419.4	22,588.0	-
	Actividad económica	-	-	5,681.0	7,967.3	7,952.5	-
	Propiedad inmueble	-	-	6,502.0	11,452.1	14,635.6	-
	Automotores	-	-	-	-	-	-
	Obras y construcciones	-	-	-	-	-	-
	Otros	-	-	-	-	-	-
	Tasas	-	-	27,570.7	28,667.3	28,072.4	-
	Contribuciones	-	-	7,294.6	8,950.8	6,775.5	-
	Transferencias	-	-	193,305.9	231,334.5	179,516.2	-
	Otros Ingresos	-	-	72,150.8	92,567.8	94,219.1	-
	Total	-	-	312,505.1	380,939.9	331,171.2	-
Honduras	**Tributarios**	38,634.8	39,484.9	44,632.1	52,794.7	59,276.2	65,515.0
	Impuestos	22,156.7	23,037.0	26,157.4	31,136.4	37,274.6	40,080.3
	Actividad económica	13,890.2	14,149.5	16,542.9	20,557.4	24,594.0	27,951.3
	Propiedad inmueble	5,481.6	6,053.9	6,458.7	7,360.8	7,926.9	9,153.7
	Automotores	-	-	-	-	-	-
	Obras y construcciones	-	-	-	-	-	-
	Otros	2,784.9	2,833.7	3,155.8	3,218.2	4,753.8	2,975.4
	Tasas	14,431.3	14,133.7	15,928.8	18,417.5	18,370.7	21,446.2
	Contribuciones	2,046.8	2,314.2	2,545.9	3,240.9	3,630.8	3,988.4
	Transferencias	8,930.6	8,934.9	9,966.1	11,155.0	14,622.2	20,205.9
	Otros Ingresos	3,204.1	3,021.3	3,561.5	3,961.4	4,000.3	4,390.8
	Total	50,769.6	51,441.1	58,159.7	67,911.1	77,898.7	90,111.7

Concepto		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Nicaragua	**Tributarios**	46,771.6	47,557.7	53,824.9	57,124.5	60,896.3	55,850.3
	Impuestos	38,795.2	40,558.3	45,737.3	47,646.9	51,450.2	46,085.9
	Actividad económica	33,198.1	35,323.6	38,293.9	38,941.3	42,777.9	37,620.9
	Propiedad inmueble	2,933.3	3,797.5	5,634.1	6,502.5	6,574.0	6,961.8
	Automotores	2,379.1	1,160.1	1,554.6	1,973.1	1,748.0	1,184.5
	Obras y construcciones	62.2	112.0	105.2	124.4	258.6	222.4
	Otros	222.6	165.2	149.4	105.6	91.7	96.2
	Tasas	7,837.5	6,908.8	7,988.1	9,344.4	9,291.3	9,559.4
	Contribuciones	138.9	90.7	99.6	133.3	154.8	205.0
	Transferencias	4,166.5	6,645.5	2,408.4	8,580.9	13,572.1	22,479.1
	Otros Ingresos	3,911.7	4,021.6	4,709.0	4,564.2	3,865.1	6,963.3
	Total	54,849.8	58,224.9	60,942.3	70,269.6	78,333.5	85,292.7
Panamá	**Tributarios**	39,191.7	39,538.4	40,094.7	43,233.7	45,422.3	47,688.6
	Impuestos	35,294.4	35,502.3	35,766.1	38,514.2	41,116.8	43,093.6
	Actividad económica	23,121.0	22,877.9	22,755.0	24,699.6	25,401.5	27,018.8
	Propiedad inmueble	-	-	-	-	-	-
	Automotores	9,090.7	9,408.5	9,775.9	10,390.6	11,203.8	11,737.0
	Obras y construcciones	3,008.2	3,151.6	3,171.3	3,377.8	4,450.3	4,284.3
	Otros	74.5	64.2	63.9	46.3	61.1	53.5
	Tasas	3,897.3	4,036.1	4,328.7	4,719.4	4,305.5	4,595.0
	Contribuciones	-	-	-	-	-	-
	Transferencias	1,083.0	1,248.0	1,775.0	1,744.0	2,128.6	2,948.0
	Otros Ingresos	13,033.0	13,972.0	13,853.0	14,159.1	14,388.7	18,237.0
	Total	53,307.7	54,758.4	55,722.7	59,136.8	61,939.6	68,873.6
El Salvador	**Tributarios**	34,973.7	41,891.2	51,944.4	58,037.6	66,534.6	68,605.1
	Impuestos	12,426.4	15,459.1	21,943.7	24,070.5	25,642.2	28,429.3
	Actividad económica	12,426.4	15,459.1	21,943.7	24,070.5	25,642.2	28,429.3
	Propiedad inmueble	-	-	-	-	-	-
	Automotores	-	-	-	-	-	-
	Obras y construcciones	-	-	-	-	-	-
	Otros	-	-	-	-	-	-
	Tasas	22,547.3	26,432.2	30,000.7	33,967.0	40,892.4	40,175.8
	Contribuciones	-	-	-	-	-	-
	Transferencias	24,840.0	26,640.0	26,240.0	84,060.0	84,840.0	95,040.0
	Otros Ingresos	2,128.9	1,883.2	5,031.0	8,543.9	9,310.4	10,119.2
	Total	61,942.6	70,414.4	83,215.4	150,641.5	160,685.0	173,764.2

Concepto		1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	**Tributarios**	209,533.3	234,969.3	308,247.6	340,118.0	366,511.6	327,534.7
	Impuestos	143,135.8	164,424.1	195,112.8	211,752.6	229,427.7	217,889.7
	Actividad económica	104,098.6	112,603.6	131,909.3	147,457.8	159,696.4	159,770.1
	Propiedad inmueble	19,764.5	33,165.3	43,258.3	41,978.3	43,430.1	33,547.7
	Automotores	11,469.8	10,568.6	11,330.5	12,363.7	12,951.8	12,921.5
	Obras y construcciones	3,070.4	3,263.6	3,276.5	3,502.1	4,708.9	4,506.7
	Otros	4,732.4	4,823.0	5,338.2	6,450.7	8,640.4	7,143.6
	Tasas	64,211.8	68,140.3	103,194.7	116,040.4	126,522.8	105,451.6
	Contribuciones	2,185.7	2,404.9	9,940.1	12,325.0	10,561.1	4,193.4
	Transferencias	45,805.4	51,840.2	244,596.2	345,340.0	311,851.6	159,493.2
	Otros Ingresos	51,816.7	57,749.8	147,099.1	169,023.3	173,118.3	91,411.9
	Total	307,155.4	344,559.3	699,942.9	854,481.3	851,481.5	578,439.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

Cuadro 36
Centroamérica: Población por país y PIB por país (en millones de US $)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	3,301,210	3,367,455	3,432,665	3,496,423	3,558,697	3,801,179
Guatemala	9,983,528	10,243,100	10,525,374	10,802,561	11,088,023	11,385,300
Honduras	5,546,453	5,697,772	5,854,195	6,015,936	6,183,216	6,356,270
Nicaragua	4,379,759	4,505,337	4,646,165	4,791,603	4,941,818	5,113,438
Panamá	2,631,000	2,676,700	2,722,200	2,767,200	2,811,700	2,855,700
El Salvador	5,668,605	5,787,092	5,908,460	6,031,327	6,154,313	6,276,037
TOTAL	31,510,555	32,277,456	33,089,059	33,905,050	34,737,767	35,787,924

PIB en millones de US $						
Costa Rica	11,732.8	11,766.2	12,777.9	14,029.3	15,702.1	15,837.8
Guatemala	15,226.9	15,677.7	18,095.5	19,012.5	17,948.7	18,988.0
Honduras	3,912.8	4,035.5	4,669.4	5,201.9	5,374.4	5,881.1
Nicaragua	1,835.0	1,922.6	1,968.8	2,068.9	2,212.2	2,396.3
Panamá	7,906.1	8,151.1	8,657.5	9,344.7	9,556.6	10,034.4
El Salvador	9,500.0	10,315.5	11,134.6	11,989.4	12,466.9	13,211.4
	50,113.6	51,868.6	57,303.7	61,646.7	63,260.9	66,348.9

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios específicos realizados en cada país.

PARTE 2

INGRESOS Y ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA MUNICIPAL: SISTEMAS Y EXPERIENCIAS EN CENTROAMÉRICA

2.1 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Costa Rica[1]

Olman Rojas

1. Introducción

En este documento se presenta un análisis de los ingresos de los municipios de Costa Rica, considerando sus aspectos normativos, sus principales características, su evolución reciente y la capacidad de administración de los gobiernos locales.

En primer término se describe y caracteriza la legislación que rige los ingresos municipales, señalando las limitaciones y avances que presenta en la actualidad. Adicionalmente, se incluye una enumeración de las competencias municipales y la configuración de los ingresos municipales, haciendo énfasis en su base legal, el hecho imponible o generador, las alícuotas y las exenciones.

En segundo lugar, los ingresos municipales son comparados con las variables fiscales pertinentes. Se analiza la tributación local en relación con las macrovariables más importantes como el PIB y los ingresos del gobierno central. Un segundo nivel de análisis relaciona los ingresos municipales en conjunto, en particular su composición y estructura, distinguiendo entre los ingresos tributarios y no tributarios. Un tercer nivel aborda los ingresos tributarios más importantes, evaluando el desempeño de las municipalidades con base en indicadores básicos.

Finalmente, se formulan una serie de consideraciones en torno a la problemática de los gobiernos locales de Costa Rica, identificando sus principales desafíos y perspectivas. Asimismo, se proponen una serie de recomendaciones que podrían contribuir a fortalecer las finanzas municipales.

2. El Marco Institucional y Jurídico

2.1 Aspectos Generales

2.1.1 División político administrativa

Conforme al artículo 168 de la Constitución Política, Costa Rica se divide en provincias, cantones y distritos. En la actualidad el país está organizado en 7 provincias, 81 cantones y 463 distritos. Los gobiernos locales o municipalidades tienen jurisdicción en un cantón. Además, existen ocho concejos municipales de distrito, los cuales se constituyen en la práctica en órganos desconcentrados de la municipalidad que los ha creado.

[1] Este documento expresa exclusivamente las opiniones del autor, no necesariamente las del Banco Interamericano de Desarrollo.

2.1.2 Características del régimen municipal

El artículo 21 del Código Municipal establece el número de regidores propietarios y suplentes que debe tener cada cantón, de acuerdo a las siguientes reglas:

Cantones con menos del 1% de la población total del país	5 regidores
Cantones con un 1% pero menos del 2% de la población total del país	7 regidores
Cantones con un 2% pero menos del 4% de la población total del país	9 regidores
Cantones con un 4% pero menos del 8% de la población total del país	11 regidores
Cantones con 8% o más de la población total del país	13 regidores

El Concejo Municipal es presidido por un Presidente-regidor quién dirige las sesiones y nombra a los integrantes de las comisiones ordinarias y extraordinarias que apoyan la tarea de este órgano.

El Alcalde, elegido popularmente y en forma directa cada cuatro años, asiste con voz pero sin voto al Concejo; sin embargo, tiene capacidad para vetar los acuerdos que adopte el Concejo. Esta última potestad es poco ejercida por los alcaldes, y sólo se recurre a esta decisión cuando se considera que hay acuerdos donde se violen leyes vigentes

Además, cada distrito cuenta con un Síndico propietario, su respectivo suplente y un Concejo de Distrito integrado por cuatro miembros que desempeñan sus cargos ad honoren, todos electos popularmente. El Concejo de Distrito es un órgano de asesoría, colaboración y vigilancia de la actividad municipal a nivel distrital, su relación con el Concejo Municipal se produce a través del Síndico, que se erige como el enlace entre estos dos organismos. Los Concejos de Distrito contribuyen teóricamente y a veces en la práctica, a fortalecer la gobernabilidad local al acercar la toma de decisiones a la comunidad.

2.2 Los rasgos normativos de los ingresos municipales

La Constitución Política de Costa Rica define el marco dentro del cual debe y puede operar el régimen municipal. En su Artículo 170 establece la autonomía municipal, y en el resto del articulado del Titulo XII define la estructura política del gobierno municipal.

Además de la Constitución Política, Costa Rica cuenta con una serie de normas de carácter general que afectan en forma directa la gestión municipal. Las más importantes son la Ley General de la Administración Pública (Ley No. 6227 de 1978 y sus reformas), la Ley de Administración Financiera de la República (Ley No. 1279 con sus reformas), y la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, para lo concerniente a licitaciones y adquisición de bienes y servicios.

Una normativa que también tiene una alta incidencia en la administración municipal es la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (Ley 7728) y su reglamento, pues en ésta se consigna cuales son las atribuciones en el control presupuestario aplicables a la administración pública en general y por ende a las municipalidades[2].

---

[2] Este estatuto regula cuándo deben presentar las municipalidades sus presupuestos y las modificaciones que se permite al régimen municipal de forma ordinaria y extraordinaria. La Contraloría se reserva la potestad de aprobar total o parcialmente un presupuesto.

En el título IV del Código Municipal, que se refiere a la Hacienda Municipal, se estipula lo relacionado con los ingresos municipales, el crédito, el presupuesto, la tesorería y la contaduría.

El artículo 68 del Código Municipal limita la autonomía municipal al negar a los gobiernos locales la capacidad de crear y exonerar tributos por ser potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa. El artículo citado indica que "la municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá los tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Sólo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados". Además, las tasas y precios de los servicios locales deben ser enviados a la Contraloría General de la República para que sean ratificados a fin de que entren en vigor, de lo contrario no pueden ser aplicados.

2.3 Facultades de las municipalidades en la creación de tributos

A continuación se muestran las facultades de las municipalidades para crear impuestos, fijar tasas y formas de pago, montos, y otros detalles relacionados con el endeudamiento.

Cuadro 1
Competencias tributarias municipales

Facultades	Base jurídica	Capacidad de hacer cumplir la normativa
a. Creación de nuevos impuestos Las municipalidades no cuentan con autonomía para fijar nuevos impuestos, esta potestad está reservada por la Constitución para la Asamblea Legislativa La municipalidad puede percibir y administrar por su carácter de administradora tributaria los tributos y demás ingresos municipales. Las municipalidades pueden acordar sus respectivos presupuestos, en los que proponen sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijarán las tasas y precios de los servicios municipales. Sólo la municipalidad, previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados.	Código Municipal, artículo 4, inciso e) Código Municipal, artículo 68	
b. Determinación de montos, alícuotas o tasas de los impuestos y contribuciones[3] 1. Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo para desarrollarlos, más un diez por ciento (10%) de utilidad. 2. Dentro de los tributos municipales podrán establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que beneficien a los propietarios de los inmuebles y se mantenga una relación apropiada con el beneficio producido.	Código Municipal, artículo 74 Código Municipal, artículo 77	Mediante artículo 69 a la municipalidad se le autoriza a cobrar las tasas por períodos vencidos, y podrán ser puestos a cobro en un solo recibo. Las contribuciones especiales han sido aplicadas, aunque no de manera generalizada ni continua.

[3] Si bien el costo lo establece la municipalidad, le corresponde a la Contraloría General de la República su aprobación y para que entre en vigencia debe ser publicado en el Diario Oficial, La Gaceta.

Facultades	Base jurídica	Capacidad de hacer cumplir la normativa
3. Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con la licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado. 4. El impuesto de patentes y la licencia para la venta de licores al menudeo se regulará por una ley especial.	Código Municipal, artículo 79 Código Municipal artículo 83	En el caso de las patentes se exige el pago por adelantado y deja a criterio del Concejo si este cobro puede fraccionarse o no. En general cada municipalidad ha adoptado las decisiones para fijar los mecanismos para cobrar este tributo.
c. Competencias y prestación de servicios Administrar y prestar los servicios públicos municipales. Los servicios que prestan las municipalidades son: alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basura, mantenimiento de parques y zonas verdes, administración de cementerios, construcción y mantenimiento de calles vecinales y cantonales, administración de mercados y plazas de ferias, servicios de seguridad, vigilancia y policía municipal, administración de estacionamientos y terminales de buses, obras hidrológicas, desarrollo urbano, alcantarillado pluvial, seguridad vial, apoyo a la educación y al deporte, protección del medio ambiente, servicios sociales complementarios, administración de acueductos, servicios de matadero municipal, control sobre la extracción en tajos y canteras, administración de la zona marítimo terrestre, y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley.	Código Municipal, artículo 4, inciso c) y artículo 74	Según información del IFAM (obtenida de los presupuestos de 2000), el servicio de recolección de basura la prestan 80 municipalidades, la limpieza de vías, la brindan 74 municipios y la administración de cementerios 62 municipalidades cumplen con este servicio. No todas las municipalidades restantes brindan estos servicios.
d. Posibilidades de endeudamiento Las municipalidades y cualquier otra forma de asociación podrán celebrar toda clase de convenios de préstamos. Los préstamos requerirán la aprobación de al menos dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo Municipal. Los préstamos de asociaciones municipales requerirán aprobación de todas las municipalidades participantes. Adicionalmente requieren obtener el aval de la Contraloría. Las municipalidades pueden emitir bonos para financiar actividades puntuales. Estos títulos deben cumplir con las reglas fijadas por la Comisión Nacional de Valores y no pagan impuestos[1]. Mediante convenios institucionales, apoyo estatal u	Código Municipal, artículo 86 Código Municipal, artículos 87 Código	

1 La Municipalidad de San José realizó una emisión de bonos municipales, la cual fue puesta en el mercado a partir de septiembre pasado.

Facultades	Base jurídica	Capacidad de hacer cumplir la normativa
otras formas de colaboración, podrá crearse un fondo de aval o garantía de las emisiones de títulos municipales, con las reglas y condiciones estatuidas en el reglamento que cada municipalidad emita para el efecto.	Municipal, artículo 88	
Los fondos obtenidos con bonos solo podrán destinarse a los fines indicados en la emisión.	Código Municipal, artículo 89.	
Las municipalidades deberán diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones. Para ello, deberán incluir en sus presupuestos ordinarios partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos. El incumplimiento acarreará la falta de aprobación del presupuesto municipal por la Contraloría General de la República.	Código Municipal, artículo 90.	
El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), de acuerdo con el artículo 32 de su ley constitutiva dispone de fondos para otorgar créditos sustentados en recursos propios, así como los provenientes de leyes específicas y de instituciones nacionales y extranjeras.	Ley 4716 de febrero de 1971, publicada en el Alcance No. 34 de la Gaceta No. 82 del 16/4/1971.	

Fuente: Elaboración propia

2.4 Normativa de los ingresos tributarios municipales más importantes

Los ingresos tributarios locales de Costa Rica son numerosos, pues están integrados por 32 rubros, sin embargo, los más importantes son seis ingresos que proveen cerca del 60% de los recursos. Estos son: a) impuesto de patentes, b) impuesto sobre bienes inmuebles, c) impuesto a las construcciones, d) tasas por venta de servicios municipales, e) multas y remates, y f) las rentas de factores productivos y financieros. El cuadro siguiente resume las características de estos rubros:

Cuadro 2
Resumen con las características de los ingresos tributarios municipales

Tributo	Base legal	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones
Impuesto de Patentes[2]	Artículo 79 del Código Municipal.	Autorización o ejercicio de una actividad económica (licencia municipal).	Personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de actividades lucrativas.	Renta líquida gravable y las ventas o los ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas afectas al impuesto.	El porcentaje que establezca cada municipalidad en su Ley de Patentes, normalmente éste oscila entre el 1 y el 2 por 1000.	No hay exenciones.
Impuesto sobre bienes inmuebles[3]	Ley No 7509 del 9 de mayo de 1995, modificada por la Ley 7729 del 15 de diciembre de 1997, entró a regir a partir del 1 de enero de 1998.	Propiedad inmueble (terreno y construcción.).	Sujeto pasivo o propietario del inmueble.	El valor más alto de la propiedad registrado por la municipalidad.	0.25%. En otras palabras por cada millón de colones se pagan dos mil quinientos colones	artículo 4 establece una lista de inmuebles no afectos al impuesto, en particular el incremento del valor del inmueble único, el cual se establece en cuarenta y cinco salarios base de un oficinista del poder judicial, equivalente en octubre de 2002 a un valor de ¢136.000[4] ($367.49).[5] Otros inmuebles incluidos en el artículo 4 de la Ley 7509 y la reforma Ley 7729, no afectos al pago del impuesto son los siguientes: "a) Los inmuebles del Estado, las municipalidades, las instituciones autónomas y semiautónomas que por ley especial, gocen de exención. b) Los inmuebles que constituyan cuencas hidrográficas o hayan sido declarados, por el Poder Ejecutivo, reserva forestal,

[2] El destino en este impuesto es libre.

[3] El destino es libre. Sólo se permite un 10% para gastos administrativos. Lo recaudado por la municipalidad se distribuye: 1% al Ministerio de Hacienda para uso del Órgano de Normalización Técnica Municipal, 3% Junta Administrativa del Registro Nacional, 10% Juntas de Educación del Cantón.

[4] Cotización del día 08 de octubre del 2002. ¢370.07 colones por dólares.

[5] En la Ley 7509 (abril 1995) se estableció en el inciso f) el inmueble único de persona física, cuando el valor de éste sea igual o inferior al equivalente a dos años de salario mínimo inferior, vigente a la fecha de cobro. Además se incluyen los inmuebles destinados a vivienda de interés social y sus sinónimos, tal como se definen en la Ley del Sistema Financiero de la vivienda y sus reformas No 7052 de noviembre de 1986.

Tributo	Base legal	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones
						indígena o biológica, parque nacional o similar. c) Los parcelarios o los adjudicatarios del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), durante los primeros cinco años de la adjudicación. g) Los inmuebles pertenecientes a iglesias y organizaciones religiosas pero sólo los que se dediquen al culto, además, los bienes correspondientes a las temporalidades de la Iglesia Católica: la Conferencia Episcopal de Costa Rica, la Arquidiócesis y las diócesis del país. h) Las sedes diplomáticas y las casas de habitación de los agentes diplomáticos y consulares, con las limitaciones que se generen al aplicar, en cada caso, el principio de reciprocidad sobre los beneficios fiscales. i) Los organismos internacionales que, en el convenio de sede aprobado por ley anterior, estén exonerados del impuesto territorial o de tributos en general. j) La Cruz Roja y los inmuebles destinados a los bomberos. k) Los bienes de uso común, propiedad de las personas jurídicas amparadas a la Ley No 3859 y sus reformas. l) Los inmuebles pertenecientes a las asociaciones declaradas de utilidad pública por las autoridades correspondientes.”
Impuesto de construcciones[6]	Ley de Planificación Urbana, Ley No 4240 del 15/11/1968	Construcción, remodelación o urbanización	Propietario	Valor de la construcción	1% del valor de la construcción, reparación o urbanización que se vaya a realizar	Están exentas en un 50% las construcciones de vivienda de carácter social que se financien dentro del Sistema Financiero Nacional para la vivienda. Las construcciones del gobierno central e instituciones autónomas siempre que se trate de obras de interés social, las de instituciones de asistencia médico social o educativas.

[6] El destino de este impuesto es libre.

Tributo	Base legal	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones
Servicio de limpieza en vías públicas[7]	Artículo 74 del Código Municipal.	Prestación del servicio de limpieza de vías.	Propietario del inmueble donde se lleva a cabo la limpieza de las vías públicas.	Los metros de frente de la propiedad.	Monto fijado por la municipalidad, por cada metro, de acuerdo al costo de servicio más 10%.	No hay exenciones.
Servicio de recolección de desechos sólidos[8]	Artículo 74 del Código Municipal.	Prestación del servicio de recolección de basura y tratamiento integral de los desechos sólidos.	Propietario del inmueble donde se recoge la basura.	Número de metros de frente de la casa.	Es un monto fijado por la municipalidad, para cada metro, de acuerdo al costo de servicio más el 10%.	Las exenciones son a las personas que no se les presta el servicio.
Remate de patentes de licores [9]	Ley No 10 sobre Venta de Licores del 7/11/1936	Patentes de licores en remate.	El propietario de la patente.	Cada municipalidad conforme al valor del mercado.	No aplica.	No hay exenciones.
Multas	Artículo 75 y 76 del Código Municipal.	Incumplimiento de los deberes del propietario del inmueble como: limpiar la vegetación a orillas de las vías públicas, construir cercas, limpiar lotes sin construir, construir aceras y darles mantenimiento, instalar bajantes y canoas para recoger aguas pluviales, etc.	Propietario	Tarifas que establezca la municipalidad más un 50% por concepto de multa.	Cada municipalidad lo establece en su respectivo reglamento.	No hay exenciones.

Fuente: Elaboración propia con base en las bases legales citadas en el presente cuadro

7 Los recursos de este servicio se destinan a gastos para la prestación del servicio.

8 El destino de los recursos de este servicio debe ser asignado a gastos de inversión en la prestación del servicio.

9 Los recursos deben ser utilizados preferentemente en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

3. Los Ingresos Municipales

3.1 Relación entre los ingresos municipales y el PIB

Los ingresos totales de las municipalidades aunque han mostrado una tendencia creciente todavía tienen una importancia muy reducida. En los últimos años han logrado alcanzar el 1% del PIB. En 1995 representaron el 0.74% en tanto que para 2001 habían ascendido al 1.1%.

Cuadro 3
Ingresos de los Gobiernos Locales: Período 1995-2001, porcentajes respecto al PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ingresos totales	0.7	0.9	1.0	0.9	0.9	1.0	1.1
Ingresos tributarios	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4

Fuente: Contraloría General de la República, Memorias 1995-2001.

El incremento más importante de los ingresos se registró a partir de 1996, como consecuencia del traslado de la administración del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles del gobierno central a las municipalidades y también por el aumento en los ingresos por concepto de patentes.

3.2 Los ingresos municipales en relación con los ingresos del gobierno central

Como puede observarse en el Cuadro 4, los ingresos municipales totales en relación con los ingresos del gobierno central son poco significativos, pero crecieron en forma sostenida desde 1995 hasta 1997 y nuevamente del 2000 al 2001.

Cuadro 4
Ingresos municipales como porcentaje de los ingresos del gobierno central. Período: 1995-2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Municipalidades	3.54	4.26	4.74	4.26	4.50	5.00	5.13

Fuente: elaboración propia con base en información de la CGR.

Ingresos tributarios. Los ingresos tributarios de las municipalidades también son poco importantes en relación con los ingresos tributarios del gobierno central. Para el año 1995 representaron solamente un 2.6% y en 1996 gracias a la nueva Ley del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles se incrementaron hasta alcanzar un 4.0%, para estabilizarse a partir del 1999 en alrededor de un 3%.

Cuadro 5
Ingresos tributarios municipales como porcentaje de los ingresos tributarios del Gobierno Central

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Porcentajes	2.6	4.0	4.1	3.0	2.9	3.1	3.2

Fuente: elaboración propia con base en las memorias anuales de la CGR.

3.3 Evolución de los ingresos de las municipalidades

El crecimiento de los ingresos durante el período 1995-2001 fue del 106%, es decir que los recursos más que se duplicaron al pasar de US$86 millones en 1995 a US$122 millones en 2001. No obstante, este crecimiento no fue generalizado para todos los rubros, ya que los ingresos corrientes crecieron en un 88% mientras que los de capital mostraron un crecimiento mucho mayor.

Algunas de las razones que explican este incremento son: a) el aumento de la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; b) el comportamiento dinámico del impuesto a las patentes; c) el traspaso de las partidas específicas a los presupuestos municipales, las cuales anteriormente no eran trasladadas en su totalidad a las municipalidades, sino que una proporción importante se destinaba a organizaciones no gubernamentales[10]; y d) en 2001 ingresan a las municipalidades recursos provenientes del Fondo Vial Municipal.

Desde el punto de vista de la estructura de los ingresos totales (ver Cuadro 4), los ingresos corrientes representaron en promedio el 72% y los de capital el 28% para el período indicado. Dentro de la categoría de ingresos corrientes, los ingresos tributarios constituyeron cerca del 40% y los no tributarios un 29% de los ingresos totales.

Cuadro 6
Ingresos de los Gobiernos Locales. Período: 1996-2001 en porcentajes

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio Período
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Corrientes	75.86	76.54	70.25	73.49	68.71	69.62	69.35	71.97
Ingresos Tributarios	39.94	45.45	41.21	40.58	36.31	37.53	37.51	39.79
Ingresos no Tributarios	32.22	27.24	25.16	28.94	29.75	28.71	28.82	28.69
Transferencias Corrientes	3.71	3.85	3.88	3.97	2.65	3.37	3.01	3.49
Ingresos de Capital	24.14	23.46	29.75	26.51	31.29	30.38	30.65	28.03
Transferencias de Capital	4.16	3.78	4.55	2.77	9.49	8.36	9.10	6.03

Fuente: Elaboración propia con base en las memorias anuales de la CGR.

Las transferencias que reciben las municipalidades provienen en su mayoría del Gobierno Central y son de dos tipos: corrientes, que se destinan a cubrir gastos de consumo, salarios y transferencias, y de capital, destinadas al pago de deuda e inversiones. El crecimiento de las transferencias de capital fue muy importante (350%) sobre todo en los años 2000 y 2001. En promedio este rubro representó un 6% de los ingresos totales. Por otra parte, las transferencias corrientes crecieron en forma más moderada (67%) y en promedio representaron el 3.5% de los recursos totales.

[10] Antes de 1998 la Asamblea Legislativa era la que otorgaba las partidas específicas. Los criterios eran esencialmente políticos y no se seguía ninguna norma para su distribución, produciéndose asimetrías importantes en la misma.

La revisión de los recursos de ejercicios presupuestarios anteriores, permite evidenciar la falta de capacidad de ejecución de los gobiernos locales. La subejecución anual es de aproximadamente el 18%, lo cual se debe en primer lugar a la existencia de partidas o saldos con destino específico que están consignadas por normativa legal vigente y no se pueden usar en gastos distintos a los normados. Adicionalmente, la duración de ciertas licitaciones rebasa los estimados iniciales, impidiendo la ejecución de los recursos en el año fiscal correspondiente. Finalmente, otro factor asociado a la sub ejecución tiene que ver con la insuficiente capacidad de gestión de los municipios.

3.4 Los ingresos tributarios y no tributarios municipales más importantes

De los 32 rubros que componen los ingresos tributarios y no tributarios de las municipalidades, seis de ellos han aportado en los últimos siete años cerca del 60% del total de los ingresos municipales.

Cuadro 7
Principales ingresos corrientes. Período 1995-2001 en porcentajes

Clasificación económica de los ingresos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio Periodo
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Corrientes	75.9	76.5	70.2	73.5	68.7	69.6	69.3	72.0
IT Patentes municipales	16.5	16.4	14.9	17.7	17.1	17.5	17.1	16.8
INT Venta de servicios	16.8	14.3	12.6	15.8	17.3	17.7	17.1	16.0
IT Territorial y sobre bienes inmuebles*	11.7	19.4	17.2	12.3	9.9	10.8	10.5	13.1
INT Multas y remates	4.9	4.1	4.7	4.6	4.9	4.2	5.0	4.6
INT Renta de factores productivos y financieros	5.3	4.1	3.5	3.9	3.7	3.1	3.1	3.8
IT Impuestos sobre Const.	4.5	3.2	3.1	3.9	3.5	3.7	3.9	3.7
Otros ingresos corrientes	16.2	15.0	14.2	15.1	12.2	12.6	12.6	14.0

Nota: de acuerdo a la clasificación económica IT: ingreso tributario e INT: ingreso no tributario.
(*) Se toma como un solo rubro el impuesto territorial y el de bienes inmuebles.
Fuente: elaboración propia con base en las memorias anuales 1995-2001 de la CGR.

3.4.1 Análisis de los ingresos tributarios y no tributarios municipales más importantes

a. Per cápita

En el Cuadro 6 se puede observar el ingreso por habitante de los rubros más importantes de ingresos de las municipalidades.

Cuadro 8
Ingresos de los gobiernos locales por persona de los seis ingresos más importantes. En US dólares

Rubro	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Impuesto sobre bienes inmuebles	3.07	6.32	6.49	4.41	3.94	4.55	4.75
Impuestos sobre construcción	1.18	1.03	1.17	1.40	1.39	1.56	1.78
Patentes municipales	4.32	5.35	5.63	6.37	6.81	7.38	7.74
Venta de servicios	4.38	4.65	4.75	5.69	6.90	7.44	7.77
Rentas	1.38	1.35	1.33	1.42	1.49	1.30	1.39
Multas y remates	1.27	1.34	1.76	1.67	1.95	1.78	2.24

Fuente: elaboración propia con base en las memorias anuales de la CGR.

El repunte de los ingresos por concepto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Patentes y Tasas por servicios de las municipalidades en los años 2000 y 2001, puede explicarse tanto por factores técnicos como por factores administrativos:

Factores técnicos: en primer lugar se dan los primeros frutos del trabajo de actualización de las tablas de valoración de bienes inmuebles que ha llevado a cabo el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda, quien fue encargado por medio de la Ley 7729 de realizar esta importante labor. Este órgano, de carácter técnico, depende del Ministerio de Hacienda y es asesor obligado de las municipalidades. Su misión principal es garantizar mayor precisión y homogeneidad al determinar los valores de los bienes inmuebles en todo el territorio nacional, además de optimizar la administración del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Factores administrativos: entre el año 2000 y 2001 se hacen visibles los esfuerzos realizados por un conjunto de municipalidades por modernizar y mejorar su gestión administrativa. Como resultado de esta mejora se produce un incremento en la recaudación de recursos tributarios y no tributarios.

3.5 Ingresos tributarios municipales

En el Cuadro 9 se consigna la estructura resumida del sistema tributario municipal durante el período 1995 a 2001. Como puede apreciarse, los impuestos representan en promedio un 40% de los tributos municipales.

Cuadro 9
Ingresos Tributarios de los Gobiernos Locales.
Período: 1995-2001 en porcentajes

Ingresos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio	Rubros
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Ingresos corrientes	75.9	76.5	70.3	73.5	68.7	69.6	69.4	72.0	
Ingresos tributarios	39.9	45.5	41.2	40.6	36.3	37.5	37.5	39.8	26
Impuesto a la propiedad	13.2	21.3	19.1	13.3	10.1	10.9	10.5	14.0	4
Impuestos selectivos s/. la Prod. Y consumo de bienes	2.2	1.6	1.5	1.8	1.6	1.7	1.8	1.7	6
Imptos. selectivos sobre servicios	5.6	4.2	3.9	4.9	4.5	4.7	4.8	4.7	7
Licencias profesionales y comerciales	16.8	16.6	15.1	17.9	17.3	17.6	17.2	16.9	4
Imptos. sobre comercio exterior	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2	3
Otros impuestos	1.9	1.6	1.5	2.5	2.6	2.6	2.8	2.2	2

Fuente: memorias anuales de la CGR.

Entre los aspectos que afectan la recaudación tributaria municipal se pueden resaltar los siguientes:

- De las seis categorías incluidas en el Cuadro 9, tres de ellas (50%) aportan escasamente el 4,2% de los ingresos. Se evidencia una gran dispersión de impuestos que se traduce en esfuerzos importantes en el cobro de tributos que son poco rentables. De los 26 rubros presupuestarios que componen la estructura tributaria, un 85% contribuye con menos del 1% de los ingresos municipales.
- Existen muchas vías para la evasión y elusión en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (al menos 11 posibles exenciones). Diferentes leyes exoneran propiedades cuyo

valor sea menor de 45 salarios base de un trabajador del Poder Judicial, lo que deja a cantones atados de manos para incrementar sus ingresos[11].

- Los sistemas de información catastral son insuficientes, no están debidamente legalizados, están incompletos y no existe un buen sistema de control de los cambios vinculado con las propiedades.

3.6 Evaluación del desempeño de los gobiernos locales

Con el propósito de evaluar el desempeño de los gobiernos locales en la recaudación de ingresos, a continuación se analizan cuatro indicadores: a) el ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes, b) los montos de recursos pendientes de cobro, c) la relación entre los gastos totales y los ingresos totales, y d) la relación entre los gastos administrativos y los ingresos corrientes.

3.6.1 Crecimiento de los ingresos corrientes de las municipalidades

El ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes de las municipalidades permite valorar el esfuerzo de recaudación de las municipalidades, aún cuando este concepto incluye las transferencias corrientes[12].

En el Cuadro 10 se incluyen las municipalidades que tuvieron mayores incrementos en sus ingresos corrientes. Dentro los municipios destacan por su carácter rural Los Chiles, ubicado en la frontera Norte, y Golfito. Los otros municipios están ubicados en la Gran Área Metropolitana (GAM). Destacan también los municipios de Belén, que registró el porcentaje más alto de crecimiento (269%) y Escazú que ocupa el tercer lugar. En el extremo opuesto se ubican nueve municipios que presentan un 25% o menos de crecimiento de sus ingresos corrientes.

Cuadro 10
Variación de los ingresos corrientes de las municipalidades
Período: 1995-2001

Crecimiento Mayor	Crecimiento (%) 1995-2001	Crecimiento menor o disminución	Crecimiento (%) 1995-2001
Belén	269.2	Alvarado	-10.75
Santa Ana	194.5	Nadayure	-0.21
Escazú	167.7	Limón	0.72
Coronado	160.0	Guatuso	2.38
Curridabat	159.4	Dota	5.44
Los Chiles	150.5	Turrubares	10.33
Montes de Oca	136.4	Pérez Zeledón	10.52
Garabito	122.8	Paraíso	24.16
Moravia	119.8	Guácimo	24.31
Flores	98.0		
Golfito	95.9		

Fuente: memorias anuales de la CGR.

11 Por ejemplo, en el cantón de Jiménez de la Provincia de Cartago, a pesar de que existen grandes fincas de azúcar las propiedades están inscritas en pequeñas parcelas bajo distintos nombres de sociedades y los terrenos, por su valor, quedan exonerados del pago del impuesto sobre bienes inmuebles, aunque la explotación de la tierra se hace en forma conjunta.

12 Aún cuando los ingresos corrientes incluyen las transferencias corrientes, este rubro no es muy importante (ICM = 71% del ITM, las transferencias corrientes son un 3% del ITM) y no distorsiona la valoración global.

Como se puede observar en el cuadro anterior, algunos municipios han experimentado variaciones negativas, como por ejemplo Alvarado y Nandayure. Los municipios de menor crecimiento de ingresos son en su totalidad predominantemente rurales.

Entre los factores comunes que determinan el bajo crecimiento de los ingresos corrientes se pueden mencionar los siguientes:

a. Inexistencia de políticas adecuadas de cobro.

b. Inexistencia en la estructura organizacional de un órgano o grupo especializado de cobro.

c. Carencia de sistemas de información confiables.

d. Inexistencia de procedimientos y reglamentos que regulen el cobro.

3.6.2 Pendiente de cobro de las municipalidades por cantones

Un indicador importante que refleja la efectividad de los gobiernos locales para recaudar ingresos corrientes está constituido por la relación ente el pendiente de cobro y los ingresos totales.

Para el año 2001, 26 municipalidades registraron un pendiente de cobro de un 40% de los ingresos tributarios municipales y 12 municipalidades tienen un pendiente de cobro menor del 20%.

Las municipalidades con mayores pendientes fueron Sarapiquí (Provincia de Heredia) con un 227% de pendiente, Montes de Oca (San José) con 107% y Golfito con un 96% (Puntarenas) Las municipalidades con el pendiente más bajo son Siquirres con un 5% (Limón), Cervantes (Cartago) y Turrubares (San José) con un 12% cada una.

Aunque algunas municipalidades han iniciado acciones encaminadas a reducir el cobro con diversos grados de éxito, en la mayor parte de ellas (86%) el pendiente se considera significativo

3.6.3 Relación entre egresos totales e ingresos totales

Como se puede apreciar en el Cuadro 11, las municipalidades han mantenido una capacidad de ejecución de los ingresos que ha variado entre un 71% a un 79% (promedio 76%) en el período 1995-2001. Entre los aspectos clave que afectan la capacidad de ejecución municipal en Costa Rica pueden mencionarse los siguientes:

a) estructuras organizacionales inoperantes,

b) recursos humanos poco calificados,

c) baja capacidad de planeamiento estratégico y operativo,

d) limitaciones normativas para la ejecución de recursos, y

e) inadecuados procedimientos de contratación administrativa que alargan los procesos de contratación.

Cuadro 11
Relación entre egresos totales e ingresos totales de los gobiernos locales
Período 1995-2001

Años	Egresos Millones de US$	Ingresos Millones de US$	% Egresos/Ingresos
1995	68.5	86.3	79.4
1996	81.1	109.7	74.0
1997	103.1	129.4	79.6
1998	90.1	125.6	71.8
1999	109.4	141.5	77.3
2000	123.0	160.4	76.7
2001	135.7	177.4	76.5

Fuente: elaboración propia con base en memorias de la CGR.

3.6.4 Relación entre gastos administrativos e ingresos corrientes

Como se muestra en el Cuadro 12, la relación entre los gastos administrativos y los ingresos corrientes es mayor del 64%. Este porcentaje sobrepasa el límite establecido por el Código Municipal que determina que los gastos administrativos no deben representar más de un 40% de los ingresos corrientes.

Cuadro 12
Relación entre gastos administrativos e ingresos corrientes
Millones de US$ y porcentajes

Años	Gastos Administrativos	Ingresos Corrientes	Relación entre gastos e ingresos (%)
1995	48.4	65.5	73.9
1996	53.9	84.0	64.2
1997	61.1	90.9	67.3
1998	64.7	92.3	70.1
1999	71.2	97.2	73.2
2000	76.3	111.7	68.3

Fuente: elaboración propia con base en memorias de la CGR.

4. Situación de los gobiernos locales en Costa Rica: Desafíos, perspectivas y recomendaciones

4.1 Carencia de una política de descentralización y fortalecimiento municipal

En Costa Rica hasta el momento no se ha formulado ni adoptado una política de descentralización y desarrollo municipal por parte de las autoridades nacionales. La falta de voluntad política para impulsar estos procesos no ha favorecido la generación de ingresos propios y, a pesar de que se aprobó una reforma constitucional, tampoco se ha logrado implantar en el país un sistema de transferencias de recursos que fortalezca el papel del gobierno local.

Recomendación:

Es imprescindible la elaboración de una estrategia pública de fortalecimiento y desarrollo municipal que, tomando en cuenta el perfil de los grupos de municipalidades, fije prioridades, establezca mecanismos y defina objetivos orientados a la descentralización territorial. Lo anterior debe formar parte de un compromiso o acuerdo entre el gobierno y las organizaciones que las representan en el ámbito nacional y regional.

4.2 El marco normativo de los gobiernos locales

Algunas de las características normativas vinculadas con los ingresos municipales son las siguientes:

- La legislación municipal en el área financiera es desordenada, contradictoria y no respeta la autonomía municipal.

- Las municipalidades no tienen potestades para fijar y revisar en forma autónoma sus tributos, sino que deben recurrir a otros órganos ajenos al gobierno local, tales como la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa.

- Existe una variada normativa municipal que condiciona el uso de los ingresos, al asignarle un destino específico que no siempre responde a las necesidades de las comunidades y a las particularidades del municipio. Estas limitaciones se crearon atendiendo la visión del legislador. Muchos de estos ingresos tienen una clara vocación clientelista, que sólo se entiende en función del momento y actores presentes en el momento de su nacimiento.

- A pesar de que existen instancias, como el Órgano de Normalización Técnica que proveen de información confiable, aunque con limitaciones de manejo, las municipalidades usan sus propias bases de datos desactualizadas para cobrar el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- Aunque los análisis sobre las finanzas locales han enfatizado con frecuencia las transferencias que otorga el gobierno central a las municipalidades, se obvia dentro de este análisis las transferencias de recursos que las municipalidades entregan al gobierno central y otros organismos. Dichas transferencias, por ejemplo en el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, están definidas por ley, y no permiten al gobierno local hacer cambios en los destinos de esas partidas.

- Se deben liberar los recursos asignados a las municipalidades. Eliminar toda aquella legislación que obliga a las municipalidades a invertir en determinadas áreas, para impulsar la creación de una caja única en el ámbito municipal.

- Es fundamental la elaboración y aprobación de una Ley Tributaria Municipal que regule las acciones en esta materia y ordene la gestión en el ámbito de los gobiernos locales. La ley debe estimular la autonomía municipal dentro de un marco seguro de acción, con la fijación de bandas en materia de incrementos o decrementos de tasas, impuestos, servicios y otros.

Recomendaciones:

- Se debe hacer una revisión completa de la normativa relacionada con los gobiernos locales, buscando la simplificación en la gestión y el fortalecimiento de la autonomía municipal. Lo anterior implica la eliminación de legislación que regula pequeños ingresos vinculados a inversiones específicas, y fortalecer los nueve rubros que representan el 90% de los ingresos tributarios municipales.

- Es clave elaborar, consultar, validar y presentar un proyecto de ley que regule y ordene el marco normativo tributario municipal.

- La aprobación de una ley marco garantizaría la disminución de trámites ante la Asamblea Legislativa, que entraban y dificultan los procesos de gestión y modernización municipales. Con esa medida se evitaría que cada vez que se producen cambios en la legislación relativa a patentes, cada municipalidad deba presentar sus propias propuestas regulatorias ante la Asamblea Legislativa, con el consabido retraso.

- El marco normativo debe permitir que los gobiernos locales puedan definir, dentro de bandas establecidas, los porcentajes a cobrar por concepto de tasas, impuestos y servicios.

- La creación de una caja única municipal debe ser evaluada, como un instrumento que propicie y facilite la racionalización en el uso de los recursos municipales.

4.3 La estructura y organización de las municipalidades

A los problemas sustantivos que padecen los municipios se suman las deficiencias administrativas. A ese respecto, es necesario señalar que las municipalidades no cuentan con una estructura organizativa y operativa eficiente y adecuada a sus necesidades. Por ejemplo, el proceso de planificación estratégica es, en el mejor de los casos, deficiente y en la mayoría de las municipalidades inexistente, como lo afirma la Contraloría General de la República en su Memoria del año 2000: *"Los planes de desarrollo preparados por algunas de ellas (*las municipalidades) *se quedan a nivel del ejercicio académico y los planes anuales operativos, en un alto porcentaje se constituyen en listas de intenciones que no se vinculan con la realidad financiera y presupuestaria".*[13]

Vinculado a la incapacidad de planificación, se da una ausencia de políticas claras tanto al nivel de desarrollo del cantón como de dirección interna de las municipalidades.

Inadecuadas estructuras administrativas, bajo perfil del recurso humano y bajos niveles de capacitación son factores que también forman parte de la realidad de un porcentaje significativo de municipalidades. La ausencia o desactualización de manuales y reglamentos es otra falencia que contribuye a debilitar el sistema.

Si a lo anterior se agrega el hecho de que un 25% de las municipalidades no cuenta con auditoria interna, se puede determinar la variedad y seriedad de los problemas que afectan estas corporaciones.

---

[13] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2000, San José: Publicaciones CGR, Mayo 2001, p. 107.

Recomendaciones:

- Dentro del proceso de reingeniería del municipio el primer paso es desarrollar e instalar un sistema que incluya un componente tributario, que provea de la información necesaria para la toma de decisiones.

- El desarrollo de sistemas de información debe responder a una Política Informática Municipal, acorde con los gobiernos locales. Los sistemas deben ser compatibilizados, al menos con el de la Contraloría General de la República y el grupo corporativo municipal, de manera que la transferencia de información y desarrollo horizontal sea posible.

- Para llevar adelante la recomendación anterior se debe crear un grupo técnico – municipal con sede en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, que se responsabilice de impulsar el establecimiento de sistemas compatibles. Evidentemente una política en esta dirección generaría importantes economías de escala en el desarrollo de los sistemas, los cuales pueden ser modulares para responder a las especificidades de cada municipalidad, garantizando una información uniforme para el IFAM y facilitando la coordinación y trabajo con la CGR.

- Cabe recomendar que el IFAM debe impulsar el proceso procurando fortalecer la independencia municipal, por lo tanto las municipalidades deben ser completamente solventes en el manejo de sus sistemas sin tener que recurrir a ese órgano técnico.

4.4 El sistema financiero

Otros problemas están asociados a la baja capacidad de toma de decisiones, que tienen que ver entre otros aspectos con: (i) las características del recurso humano con que cuentan, (ii) el desconocimiento y pobre manejo de la legislación que rige a estas corporaciones, que si bien es cierto impone restricciones, también ofrece salidas, que frecuentemente no son manejadas ni conocidas por las municipalidades, y (iii) los controles financieros y administrativos que no ofrecen información adecuada y confiable para apoyar la toma de decisiones.

En materia financiera existe, como se constata en el presente trabajo, una importante subejecución presupuestaria, que si bien es cierto está parcialmente asociada con las restricciones que impone la legislación, también refleja una pobre capacidad de gestión por parte de las municipalidades.

La difícil situación financiera que atraviesan algunas municipalidades, según la Contraloría se refleja en “la no-aprobación de presupuestos ordinarios, fundamentados en lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política y 91 del Código Municipal... por cuanto no les es posible financiar la totalidad de los egresos que les permita funcionar normalmente durante el período relativo a la aprobación presupuestaria”[14]. Este fue el caso para el año 2001 de las municipalidades de Alvarado y Turrubares, las cuales fueron ayudadas con leyes especiales para que pudieran aprovechar los recuros que tenían aprobados.

Recomendaciones:

La reestructuración del área tributaria en las municipalidades es fundamental para allegar nuevos recursos, entre otros aspectos se recomienda:

---

[14] Contraloría General de la República. Memoria Anual 2001, San José: CGR, 2002, p. 127.

- Crear Unidades especializadas de gestión de cobro, con personal suficiente para atender la administración del ISBI, las patentes y los servicios.

- Desarrollar un sistema de información tributario que les permita hacer una mejor valoración de las propiedades para un cobro más realista del ISBI.

- Girar una directriz técnica a nivel del Concejo Municipal para que se utilice la base de datos del Órgano de Normalización Técnica como punto de referencia más confiable para la valoración, con excepción hecha de los municipios que han desarrollado proyectos de catastro.

4.5 La estructura tributaria

Como se explicó en el Capítulo 2, la estructura tributaria de las municipalidades se ve afectada en primer lugar por el marco normativo que las limita y que además de establecer un régimen tributario complejo, implica grandes esfuerzos de recaudación con bajo rendimiento. Adicionalmente, el marco normativo ofrece una serie de salidas legales para exonerar el pago de impuestos municipales.

Aunque las municipalidades tienen sus propias leyes para regular las tasas, cualquier cambio en las mismas debe ser aprobado por la Contraloría General de la República y por la Asamblea Legislativa, lo que resta toda flexibilidad e independencia para la determinación de tributos esenciales, que deberían responder a la estructura de costos.

Los impuestos de patentes, timbres, multas y otros rubros fundamentales de ingresos municipales son regulados por distintos institutos jurídicos, restando a la municipalidad su ya disminuida competencia e independencia de acción en el ámbito local.

Recomendación:

Dentro del proceso de revisión normativa, se debe buscar la simplificación de la estructura tributaria, para lo cual se debe evaluar la conveniencia de eliminar los 23 tributos menos significativos y que aportan solamente el 10% de ingresos municipales.

4.6 El Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Del escenario anterior se desprenden una serie de problemas que dificultan la administración y gestión de cobro del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que es un tributo con gran potencial, de crecimiento.

Entre los problemas más relevantes relacionados con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se pueden mencionar los siguientes:

- El método que se utiliza en las municipalidades para fijar este impuesto es inadecuado, a pesar de contar con una base de datos actualizada que anualmente les remite el Órgano de Normalización Técnica, entidad creada para asesorar en esta materia.

- No-inclusión automática de la base imponible como consecuencia de los permisos de construcción otorgados por las municipalidades. A pesar de que las municipalidades otorgan permisos de construcción y cobran un porcentaje sobre el valor de las construcciones, la mayor parte de ellas no incluye los datos de que disponen, emanados de sus propia fuentes de información, en las bases de datos con que manejan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

- Los sistemas de información no son fiables en la mayor parte de los casos. El registro de contribuyentes es incompleto, inconsistente y vulnerable.

- Las municipalidades cuentan con bases disímiles para definir la base imponible, y en términos generales se usa la más inadecuada e incompleta, pero que se percibe como propia, a pesar de que el Órgano de Normalización Técnica les brinda una actualización de la base al final de cada año, como lo determina la legislación vigente.

- Por los problemas antes apuntados, el pendiente de cobro no se actualiza ni gestiona oportunamente, en un alto porcentaje de municipalidades este rubro es sumamente importante y podría resolver sus problemas presupuestarios.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, (1997): Ley 7729. Modificación de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles No 7509. la Gaceta No 245 diciembre de 1997.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, (1995): Ley No 7509 Impuesto sobre Bienes Inmuebles. La Gaceta No 116. 19 junio 1995. Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica, (2000): Libro Negro, Costa Rica, abril 2000.
- Banco Central de Costa Rica, (2001): Libro Negro, Costa Rica, mayo 2001.
- Banco Central página Websiec.bccr.fi.cr/indicadores/cuadro.Web 23 octubre 2002.
- Código Municipal y Legislación conexa, (2001): Actualizada por Rubén Solano. Colección Códigos # 08 Editec. Editores. S.A. San José, Costa Rica. 2001.
- Constitución Política de la República de Costa Rica, (1999): Edición Conmemorativa de su Cincuentenario. 1949-1999. Periódico La Nación. Costa Rica, 1999.
- Contraloría General de la República, (1996): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 1996.
- Contraloría General de la República, (2000): Circular No 8060 Costa Rica, agosto, 2000.
- Contraloría General de la República, (2002): Informe del estudio efectuado en al Municipalidad de Alajuela, sobre la administración del Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), Informe No DFOE-IP-4/2002. Costa Rica, junio 2002.
- Contraloría General de la República, (1979): Ley General de la Administración Pública y decretos ejecutivos No. 8979-P del 28 de agosto y No. 9469-P del 18 de diciembre de 19978. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1979.
- Contraloría General de la República, (1997); Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 1997.
- Contraloría General de la República, (1998): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 1998.
- Contraloría General de la República, (1999): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 1999.
- Contraloría General de la República, (2000): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 2000.
- Contraloría General de la República, (2001): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 2001.
- Contraloría General de la República, (1995): Memoria Anual. Costa Rica, mayo, 1995.
- Eguino, Huascar y Henry Fabrice, Editores, (1998): La modernización de las finanzas municipales: Un paso esencial para la consolidación institucional, BID, FEMICA, Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID, 1998.
- Gamboa, Miranda Edwin, Gerente de Área, (2002): Contraloría General de la República. Carta dirigida al Sr. Jorge Walter Bolaños Rojas, Ministro de Hacienda, San José, Costa Rica. Mayo 2002.

- IFAM, (1999): Código Municipal, Segunda edición. Costa Rica, Febrero 1999.
- IFAM, (2002): Fundamentos de Finanzas Municipales. 7 Programa Nacional de Capacitación para las Autoridades Municipales 2002-2006. Serie Régimen Municipal. No 4.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2001): IX censo Nacional de Población y V de Vivienda. Resultados Generales, Costa rica. Agosto 2001.
- Pérez, José Antonio, (1998): Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano, CEPAL/GTZ, Proyecto Regional de Descentralización fiscal, Serie Política Fiscal 107, Santiago de Chile, 1998.
- Poder Ejecutivo. Decreto No 30263-MOPT Reglamento al artículo 5 inciso B) de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias sobre la Inversión Pública en la Re vial Cantonal. Alcance No 29 La Gaceta No 68. Costa Rica, abril 2002.
- Revista Actualidad Económica. No 211, agosto 2002 Pág. 13, 14, 15, 16, 17 y 18, 30, 31.
- Revista Actualidad Económica. No. 265, 2002, Pág. 15, 16, 17.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No 04453-2000. mayo, 2000.

2.2 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de El Salvador[1]

Juan Antonio Zapata

1. Introducción

El objetivo de este estudio es analizar el sistema tributario municipal de El Salvador y de los programas para mejorar su administración. Para lograr ese objetivo: (i) se revisó el contexto general de la distribución de competencias tributarias y las características de los municipios, así como el marco legal y la configuración de los tributos municipales; y (ii) se analizó información de la recaudación municipal y se identificaron los principales programas para identificar casos exitosos.

El Capítulo 2 de este documento describe el contexto general, las competencias tributarias de los municipios, el sistema de transferencias del Gobierno Central a los municipios y la distribución de la responsabilidad del gasto público.

En el Capítulo 3 se analiza el marco normativo del sistema tributario: Constitución de la República, Código Municipal, Ley General Tributaria y las Ordenanzas Municipales.

En el Capítulo 4 se hace un análisis cuantitativo de los recursos municipales estimando la evolución de los ingresos municipales para el período 1997-2001. Se tuvo en cuenta la heterogeneidad de los municipios utilizando la tipología de clasificación de municipios de PROMUDE/GTZ.

En el Capítulo 5 se describen algunos casos exitosos de mejoramiento de la administración tributaria para el caso de tasas de servicios.

Finalmente, en el Capítulo 6 se presentan las conclusiones y recomendaciones.

2. El Régimen Municipal en El Salvador

2.1 Contexto general

El Salvador está constituido por 14 departamentos y 262 municipios, distribuidos en una superficie territorial de 20,704 Kms^2. El municipio es la unidad político administrativa primaria, cuenta con jurisdicción territorial delimitada, población y gobierno local, y se regula por las disposiciones establecidas en la Constitución de la República (1983) y en el Código Municipal (1986).

[1] Las opiniones expresadas en este documento reflejan los puntos de vista del autor y no comprometen con el mismo al Banco Interamericano de Desarrollo.

En la Constitución de la República se establece que "Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo número será proporcional a la población"[2]. El tamaño promedio de un municipio es de 77.5 Kms^2, pero existen 172 municipios que tienen una extensión menor.

De acuerdo a la actividad socioeconómica se puede dividir al territorio en dos zonas. La línea de división pasa al norte de la ciudad de San Miguel y Santa Ana, separando al país en dos mitades. La mitad norte tiene menos de un millón de habitantes, en cambio la mitad sur tiene 4.5 millones, además cuenta con mayor desarrollo de infraestructura económica, de comunicaciones, transporte y de producción. El 71% de la población del norte es rural, con formas de producción minifundista tipo campesino pobre, y orientada principalmente al cultivo de cereales.

Si bien los indicadores de pobreza mostraban mejoras desde inicios de los años 1990, se registraron retrocesos como consecuencia de los terremotos sufridos en los años 2000 y 2001. Por otra parte, por efecto de estos fenómenos naturales se observan cambios en cuanto a la distribución de la pobreza entre los municipios.

2.2 Distribución de la población

Según la Dirección General de Estadísticas y Censos, la población total del país en el 2000 era de 6.3 millones de habitantes. La población se encuentra por un lado concentrada en pocos municipios grandes y urbanos y, por otro, dispersa en la mayoría de municipios pequeños y rurales. La distribución de la población del país por municipios de acuerdo a rangos de población se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
El Salvador: Municipios y población según rangos

Rangos de Población	No. de Municipios	Porcentaje	Población	Porcentaje
Hasta 10,000 habitantes	129	49	696,952	11
10,001 – 30,000	85	32	1,438,694	23
30,001–50,000	23	9	849,831	14
50,001–100,000	15	6	1,017,941	16
100,001–250,000	8	3	1,507,760	24
Más de 250,000	2	1	764,891	12
Total	**262**	**100**	**6,276,069**	**100**

Fuente: Publicaciones DIGESTYC. Corresponde a la estimación de la población del año 2000.

[2] Constitución de la República, Capítulo VI sobre Gobierno Local, Sección Segunda, Las Municipalidades, en el Artículo 202.

Algunas cifras que confirman lo mencionado anteriormente son las siguientes:

- El 12% de la población se concentra en sólo dos municipios: San Salvador y Soyapango.
- El 36% de la población reside en 10 municipios con poblaciones mayores a los 100,000 habitantes, de los cuales 8 están ubicados en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS).
- El 11% de la población total del país habita en 129 municipios con poblaciones menores a 10,000 habitantes.
- El 34% de la población del país habita en 214 municipios con poblaciones menores a 30,000 habitantes.

La disparidad de oportunidades que ofrecen los territorios ha tenido como efecto inmediato intensas corrientes migratorias que ensanchan los cinturones de pobreza del Área Metropolitana de San Salvador y de otras ciudades como Santa Ana y San Miguel.

Las diferencias territoriales en el ingreso están estrechamente relacionadas con la distribución de la actividad económica. Para 1994, los 14 municipios del AMSS concentraban el 54% de las empresas, el 74 % del personal remunerado, el 78% de la producción bruta y el 82% del valor agregado nacional producido por las empresas industriales y de servicios con más de cinco empleados[3].

Estas desigualdades en la actividad económica establecen fuertes diferencias en la cantidad y la calidad del empleo y el ingreso a que tienen acceso las personas. Además, las mismas desigualdades privan al país de una contribución territorial más equitativa en la carga fiscal y, en consecuencia, en la inversión y el gasto orientados al bienestar público. Esto se refleja en la variedad que se observa en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI) para los municipios según la tipología de PROMUDES/GTZ.

2.3 Competencias tributarias de los gobiernos locales

2.3.1 El sistema tributario municipal

El Gobierno Central concentra las competencias tributarias más importantes, pues le competen el Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, los del Comercio Exterior y sobre las Transferencias de Bienes Raíces.

En El Salvador los municipios poseen facultades para cobrar impuestos, tasas y derechos. Existe un impuesto municipal que grava a la actividad económica y que se calcula en función del valor de los activos. Las alícuotas son diferentes según se trate de actividades comerciales, industriales ó financieras. También se grava otras actividades comerciales y de servicios, pero en lugar de determinarse en función del activo, se establecen sumas fijas en las ordenanzas tarifarías. Por otro lado, los municipios cobran las tasas por la prestación de servicios urbanos, que se calculan de acuerdo a los metros de frente de los inmuebles, al uso de los mismos y en función de su ubicación. Además, existen otros tributos que tienen poco rendimiento fiscal.

---

[3] Fuente: "Primer encuentro internacional sobre la cooperación para el desarrollo local sostenible en municipios de El Salvador" Nejapa, marzo de 2002.

Cuadro 2
Recursos tributarlos municipales, 2001

Concepto	Millones de US $	%
Impuestos Municipales	***21.34***	***34.91***
Actividad comercial	10.24	16.75
Act. Financiera	2.86	4.68
Act. Industriales	2.82	4.61
Act. de Servicios	2.17	3.55
Vialidad	0.82	1.34
Vallas Publicitarias	0.48	0.79
Máquinas Traganíquel	0.26	0.43
Servicios de Esparcimiento	0.20	0.33
Servicios Profesionales	0.17	0.28
Bares y Restaurantes	0.15	0.25
Centros de Enseñanza	0.07	0.11
Loterías de Cartón	0.07	0.11
Cementerios Particulares	0.07	0.11
Hoteles, Moteles	0.04	0.07
Médicos Hospitalarios	0.03	0.05
Transporte	0.03	0.05
Estudios Fotográficos	0.01	0.02
Impuestos Municipales Diversos	0.85	1.39
Tasas y Derechos	***39.78***	***65.09***
Aseo Público	21.54	35.24
Alumbrado Público	5.58	9.13
Mercados	2.40	3.93
Desechos	2.02	3.30
Por Servicios de Certificación y Visado	1.13	1.85
Pavimentación	0.88	1.44
Cementerios Municipales	0.87	1.42
Fiestas	0.91	1.49
Por Expedición de documentos identif.	0.71	1.16
Rastro y Tiangue	0.56	0.92
Casetas Telefónicas	0.48	0.79
Tasas Diversas	0.32	0.52
Postes, Torres y Antenas	0.27	0.44
Otros Tasas y Derechos	2.11	3.45
Total Impuestos + Tasas y Derechos	***61.12***	***100***

Fuente: M. H. Sistema de Contabilidad Gubernamental - Corresponde a 44 municipios.

Los ingresos tributarios municipales provienen en un 65% de tasas por prestación de servicios y derechos. Las que más aportan son las de Aseo y Alumbrado público, que representan el 35% de los recursos tributarios. Los ingresos por impuestos representan el 35% de los recursos tributarios, destacándose el impuesto sobre los activos de las actividades comerciales con el 16.7%, ingresos de fuentes financieras 4.7%, industria 4.6%, representando el 26% del total de los recursos tributarios. Se debe destacar que la estructura tributaria no es constante para todos los municipios, pues existen variaciones según tamaño o importancia.

2.3.2 Las transferencias del Gobierno Central

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución, la Ley No. 74 de septiembre de 1988 creó el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES). Este fondo se constituía inicialmente con el 2% de los ingresos corrientes netos del presupuesto del Estado. Posteriormente, este porcentaje se aumentó al 6% a partir de 1998. En la actualidad existe una iniciativa para incrementar este porcentaje al 8%, que a pesar de que cuenta con amplio apoyo político multipartidario en la Asamblea Legislativa, ha enfrentado la oposición sistemática del organismo ejecutivo.

En la ley se estableció que las transferencias se efectúan con la intervención de dos organismos:

a. El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)[4], creado por la Ley No. 616 del 4 de marzo de 1987 como entidad autónoma de derecho público. El instituto brinda asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación, pudiendo actuar a solicitud del municipio como agente de compras o suministros y como ejecutor o supervisor en la construcción de obras. Las transferencias de estos fondos son de carácter automático. El Estado deposita el monto a transferir en una cuenta especial del ISDEM y éste tiene un plazo de 10 días para acreditarlo en la cuenta bancaria de cada municipio.

b. El FISDL, organismo creado como institución autónoma del Estado el 31 de octubre de 1990 por Decreto Legislativo No. 610 con la denominación de Fondo de Inversión Social de El Salvador. Mediante Decreto Legislativo No. 826 del 19 de septiembre de 1996 fueron aprobadas modificaciones a su ley orgánica, cambiando su nombre y orientación programática a Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador. Los recursos en este caso se transfieren en función de proyectos de inversión.

El monto a ser distribuido anualmente se asigna proporcionalmente según cuatro criterios:

- Población 50%
- Equidad 25%
- Pobreza 20%
- Extensión territorial 5%

Estos criterios son aplicados por el ISDEM sobre la base del censo e información de la Dirección de Investigación y Estadísticas y conforme a la metodología detallada en la Ley de FODES y en su reglamentación, Decreto No. 35 (1998).

[4] www.isdem.gob.sv

El artículo 5 de la Ley establece que los recursos distribuidos deben aplicarse prioritariamente en servicios y obras de infraestructura y en proyectos destinados a incentivar las actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, culturales y turísticas del municipio. Sin embargo, debe notarse que no existe un control posterior sobre la asignación final del gasto. La fiscalización del FODES está a cargo de la Corte de Cuentas de la República.

2.4 La composición de los ingresos municipales

Los ingresos municipales comprenden la recaudación de impuestos, el cobro de tasas de servicios y derechos que integran los ingresos corrientes. Además, los gobiernos locales perciben ingresos de capital por los recursos provenientes de la venta de activos, contratación de préstamos, obtención de dividendos y utilidades y otras operaciones de capital. También reciben transferencias del Gobierno Central con fondos del Presupuesto Nacional, que se transfieren a los municipios para financiar gastos (operativos y de inversión) de acuerdo a la Ley del FODES. Este fondo representa actualmente casi la mitad de los ingresos totales del conjunto de municipalidades, pero cuando se analizan las municipalidades en forma individual en algunos casos llega a superar el 90% de los ingresos totales.

Desafortunadamente, en El Salvador no existe un registro de los ingresos de todos los municipios y por lo tanto los análisis de las finanzas municipales deben hacerse a partir de muestras. Para preparar este estudio se obtuvieron datos de tres fuentes:

- Archivos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación de USAID/RTI, que permitió integrar una serie para el período 1997- 2001 para a un conjunto de 22 municipios.
- Ejecuciones presupuestarias publicadas en la página web de la Municipalidad de San Salvador para el período 1997- 2001.
- Archivos del Programa de Asistencia Técnica a Municipios de la Dirección de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda para un grupo de 44 municipios con detalle de la recaudación por tipo de impuestos y tasas para el año 2001.

Con las dos primeras fuentes se estimaron los ingresos para el total de municipios de El Salvador para el período 1997-2001. Con los archivos del Ministerio de Hacienda fue posible analizar para distintos tamaños de municipio (según su población), la importancia relativa de los distintos tipos de impuestos, servicios y derechos.

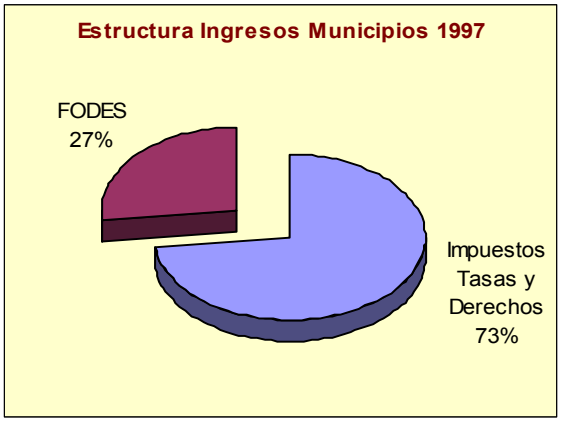
Es importante destacar que la recaudación municipal aumentó en el periodo 1997-2001 un 58.4%, siendo notable el aumento proveniente del FODES que se incrementó en 277%.

Cuadro 3
Estructura de ingresos municipales (US$)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos, Tasas por Servicios y Derechos	71,613,681	80,936,280	95,541,420	102,978,235	113,408,853
FODES	26,240,000	84,060,000	84,840,000	96,040,000	98,880,000
Total	97,853,681	164,996,280	180,381,420	198,018,235	212,288,853

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de: USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

Gráfico 1



2.5 La distribución en la responsabilidad del gasto

El Código Municipal establece competencias municipales en áreas relacionadas con desarrollo urbano y rural, regulación del comercio, industria y la prestación de los servicios de orden local; promoción de la educación y de las actividades culturales y recreativas; registro de las personas; saneamiento urbano y del medio ambiente; alumbrado público, cementerios, obras públicas, control de obras privadas y la policía municipal.

Sin embargo, estas responsabilidades no se estarían ejerciendo en la totalidad de los municipios debido a que en algunos casos es el Gobierno Central quien las ejecuta. Los principales servicios como agua y drenajes los presta la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, en tanto que la regulación del transporte lo realiza el Ministerio de Obras Públicas.

No existe información completa del monto total del gasto municipal, a pesar de que conforme al Código Municipal los municipios tienen la obligación de rendir cuentas en forma trimestral a la Corte de Cuentas. No obstante, con base en los documentos a los que se pudo acceder, y de la información parcial que dispone el Ministerio de Hacienda, se logró estimar el total del gasto público consolidado de El Salvador. Sin considerar los gastos del sistema previsional y la amortización de la deuda, el gasto municipal es menor al 10% del gasto público total, por abajo de la media del gasto municipal en los países centroamericanos que se ubica alrededor del 15% del gasto público total.

Cuadro 4
Distribución de facultades de gastos en % - Año 2002

Conceptos	%
Gastos del Gobierno Central	
Gastos Corrientes	75.2
Gasto de Capital	20.8
Total de Gasto (sin gasto previsional ni amortización deuda).	96.0
Menos: Transferencias a Municipios.	4.6
Gasto Neto de Transferencia a Municipios.	**91.4**
Gastos Municipales Estimados.	**8.6**
Total Gasto Público.	**100.0**

Fuente: Presupuesto 2002

3. El Marco Normativo del Sistema Tributario

El marco legal del Sistema Tributario Municipal está contenido en cuatro bases: La Constitución de la República, el Código Municipal, la Ley General Tributaria Municipal y las Ordenanzas Municipales.

3.1 La Constitución y las competencias tributarias municipales

La Constitución de la República (1983), en el capítulo referido a Gobiernos Locales, en la sección segunda, establece el alcance de la autonomía municipal, y en este sentido indica que "los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico, y en lo administrativo..." (Artículo 203), por otra parte se establece que el Código Municipal sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de facultades autónomas. Este código posteriormente fue aprobado en 1986.

La Constitución establece que la autonomía de los municipios comprende crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones para la realización de obras públicas, pero con la condición de que se encuentren dentro de los *"límites que una ley general lo establezca"*. Esta ley se sancionó en el año 1991 como la Ley General Tributaria Municipal, donde se configuran con mayor detalle las competencias tributarias municipales.

En lo referido a los impuestos, la potestad tributaria es acotada, ya que sólo faculta a los municipios a "*Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.*"

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Artículo 204.- La autonomía del Municipio comprende:

1º. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.

Aprobadas las tasas o contribuciones por el Concejo Municipal se mandará publicar el acuerdo respectivo en el Diario Oficial, y transcurridos que sean ocho días después de su publicación, será obligatorio su cumplimiento;

2º. Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;

3º. Gestionar libremente en las materias de su competencia;

4º. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;

5º. Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;

6º. Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

En cuanto a las exenciones, establece que ninguna ley ni autoridad podrá eximir ni dispensar el pago de las tasas y contribuciones municipales (Artículo 205), incluyendo a los Concejos Municipales. Al decir "ninguna autoridad", también se encuentran vedados para otorgar tratamientos diferenciales como pago parciales, descuentos y exenciones totales de cualquier tributo.

En cuanto a esta disposición, la primera observación que surge es que no se menciona nada respecto de los impuestos municipales, por lo que se entiende que para este caso si tendría autoridad la Asamblea Legislativa u otra autoridad para establecerlas ya que los Concejos Municipales solo tienen la iniciativa para proponer sus tarifas y las reformas a las mismas y la Asamblea es la que aprueba, es decir, que las leyes sobre impuestos locales, de acuerdo con el Artículo 131, Numeral 5 de la Constitución de la República, corresponde a la Asamblea Legislativa decretarlas, interpretarlas auténticamente, reformarlas y derogarlas. En conclusión, en materia de impuestos tampoco el Concejo Municipal puede hacer una condonación. En el Código Municipal, el Artículo 68 establece que "*Se prohíbe a los municipios..., dispensar el pago de impuesto, tasa o contribución alguna establecidos por ley en beneficio de sus ingresos; salvo el caso de materiales o bienes para vivienda, alimentación y otros análogos, en casos de calamidad pública o de grave necesidad".*

Por otra parte, la Constitución en el Artículo 232 establece que ni el Órgano Legislativo ni el Ejecutivo podrán dispensar el pago de las deudas a favor de los Municipios, incluyendo los tributos, ya que se entiende que cuando un contribuyente ya ha incurrido en una obligación de pago, ésta es una deuda, la cual no puede ser condonada.

Por lo expuesto, en cuanto a las exenciones, tasas y contribuciones municipales, ninguna autoridad puede eximirlos o condonarlos. Pero en lo referido a impuestos se debe distinguir el impuesto cuyo hecho imponible no ha ocurrido, entonces solo la Asamblea sí puede eximirlo, pero si ya se ha verificado el nacimiento del hecho imponible y nace la obligación tributaria y existe mora, en este caso, al igual que en las tasas, ninguna autoridad puede condonarla.

3.2 Otras disposiciones constitucionales

Existen otras disposiciones en cuanto a los recursos municipales, que no se relacionan directamente con las competencias tributarias:

a. Se establece que "los fondos municipales no se podrán centralizar en el Fondo General del Estado, ni emplearse sino en servicios y para provecho de los Municipios." (Artículo 207, primer párrafo).
b. Se obliga al Estado a efectuar transferencias a los municipios, lo que después se transforma en FODES: "Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los mismos. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso." (Artículo 207, segundo párrafo).
c. En cuanto al sistema de control de las cuentas municipales, se establece que los gobiernos locales deberán rendir cuentas de su administración a la Corte de Cuentas de la República.

3.3 El Código Municipal

De conformidad con el Artículo 202 de la Constitución, el Código Municipal[5] tiene por objeto: "*desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los municipios*".

En el Título II se detallan las competencias de los municipios de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución y en el Título VI se incluyen las disposiciones referentes a la Hacienda Pública Municipal. En el Artículo 63 se enumeran los tipos de ingresos de los municipios.

Otras disposiciones importantes del Código Municipal

a. Prohibición de exenciones

El Artículo 68 prohíbe a los municipios ceder o donar a particulares a título gratuito cualquier parte de sus bienes de cualquiera naturaleza que fueren, o dispensar el pago de impuesto, tasa o contribución alguna establecidos por ley en beneficio de sus ingresos, salvo el caso de materiales o bienes para vivienda, alimentación y otros análogos, en casos de calamidad pública o de grave necesidad.

b. Requisitos formales para las ordenanzas tributarias

En el artículo 69 del Código Municipal se establecen los requisitos formales que debe cumplir la ordenanza que establezca o modifique las tasas o contribuciones:

- Deberá determinar la materia o acto gravado;
- La cuantía del tributo, el modo;
- Las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes;
- Los recursos administrativos a su favor; y,
- Las penas o sanciones pertinentes.

[5] Decreto No. 274 de enero de 1986

c. Convenios municipales para evitar la doble imposición

En el caso de que una actividad empresarial se efectúe en más de un municipio el Código prevé que los municipios puedan celebrar acuerdos entre sí para la unificación y cobro de las tarifas de determinadas tasas y contribuciones, siempre que en estos acuerdos se aclare los derechos y obligaciones de cada partícipe. En el caso del Impuesto sobre los Activos, se establece como activo deducible el que se encuentra en el territorio de otro municipio, a los fines de evitar la doble (o múltiple) imposición.

d. Tasa de interés por mora

En el Artículo 71 se establece el interés por mora en el pago de los tributos municipales, equivalente al interés máximo vigente al primero de enero de cada año que fije la Junta Monetaria para las deudas contraídas por el sector comercial hasta la fecha de su cancelación. En la práctica es el ISDEM el que mantiene actualizado a los municipios sobre el tipo de interés a cobrar en cada mes.

e. Prescripción

El Artículo 64 establece que el pago de impuestos, tasas y contribuciones y demás recargos, es imprescriptible. Empero, en la Ley General Tributaria se cambia este principio general en el Artículo 42 que establece que la prescripción se produce luego de que el municipio no tenga ninguna iniciativa para el cobro judicial ejecutivo durante el término de 15 años.

f. Endeudamiento municipal

En cuanto a la facultad para endeudarse, al gobierno local se le otorga autonomía para la contratación y el uso del crédito, siempre que no se trate de compromisos con instituciones financieras extranjeras con aval del Estado, en cuyo caso será necesario la autorización de la Asamblea Legislativa.

g. Obligación de publicación

Uno de los pilares en el proceso de desarrollo local es la participación ciudadana en todos los aspectos relacionados con el quehacer local. En los aspectos fiscales se dispone que la inversión pública municipal debe ser aprobada por un procedimiento que garantice la participación ciudadana.

El Artículo 73 del Código establece la obligatoriedad de la publicación en el Diario Oficial del Presupuesto de Ingresos y Gastos sólo para algunos municipios que son cabeceras departamentales, dejando sin esta obligación al resto.

Las cabeceras departamentales tienen la obligación de publicar en el Diario Oficial o en uno de mayor circulación del país un extracto del contenido del presupuesto, el cual contendrá el encabezamiento del acuerdo respectivo, los sumarios de Ingresos y Egresos, los artículos pertinentes de las disposiciones generales, los anexos relativos a los gastos fijos, el lugar y fecha de su aprobación, los nombres y cargos de los miembros del Concejo que autoricen dicho acuerdo. La vigencia del presupuesto se cuenta a partir del día siguiente de esta publicación.

h. La recaudación, custodia y erogación de fondos

El tesorero es el responsable de la recaudación y custodia de los fondos y de los pagos respectivos. Para la administración de los tributos se prevé que los municipios puedan contratar o convenir la recaudación de sus ingresos con otros municipios, con el Órgano Ejecutivo del Estado, con instituciones autónomas, bancos, instituciones oficiales de ahorro y préstamo y empresas nacionales, mixtas y privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure la recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán los sistemas de recaudación, porcentajes de comisión, forma y oportunidad en que los municipios

reciban el monto de lo recaudado y todo lo demás que fuere necesario. Asimismo, se obliga que el Tesorero, funcionarios y empleados que tengan a su cargo la recaudación o custodia de fondos, *deberán rendir fianza a satisfacción del Concejo*, excepto cuando el cargo fuere desempeñado por algún miembro del mismo.

Se hace exigible la presentación de deudas libres de impuestos municipales para: 1) los trámites relacionados con el registro de la propiedad; 2) los relacionados con inscripciones en el Registro público de comercio; y, 3) para la migración del país se exige la presentación de la "solvencia municipal", salvo el caso de salidas por causas laborales.

i. Las sanciones, procedimientos y recursos

En las ordenanzas municipales pueden establecerse sanciones de arresto, multa, comiso y clausura por infracción a sus disposiciones, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar conforme a la ley. No se podrá imponer arresto si no estuviere expresamente consignado como sanción a una falta igualmente establecida en una ordenanza. En caso de multas las mismas no pueden exceder de diez mil colones. En cuanto a los recursos del contribuyente se pueden hacer ante el Concejo.

3.4 La Ley General Tributaria Municipal –LGT-

La Ley General Tributaria (LGT) fue aprobada por el Decreto No. 86 en octubre de 1991 y proporciona el marco requerido por la Constitución para el ejercicio de las competencias tributarias. Esta ley prevalece en materia tributaria a lo preceptuado en el Código Municipal.

3.4.1 Definición de los tributos municipales según la LGT

La LGT define como tributos municipales los rubros siguientes:

a. **Los impuestos***,* son aquellos tributos exigidos por los municipios sin contraprestación alguna individualizada;

b. **Las tasas municipales**, son los tributos que se generan en ocasión de los servicios públicos de naturaleza administrativa o jurídica prestados por los municipios; y,

c. **La contribución especial***,* es el tributo que se caracteriza porque el contribuyente recibe real o presuntamente, un beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades determinadas, realizadas por los municipios.

En la Ley se establece que la concepción y establecimiento de impuestos debe fundamentarse en la observancia de la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria y de no-confiscación.

3.4.2 La reforma del sistema tributario municipal

En el Artículo 151 de la LGT se prevé una reforma a la estructura tributaria municipal, que establece que los municipios deberán sustituir a aquellos tributos de baja generación de ingresos por otros que aseguren una mayor recaudación, con el objeto de simplificar, modernizar y hacer más eficientes dichos sistemas.

3.4.3 Aspectos importantes de la LGT

a. Sobre los impuestos municipales

Establece que podrán ser afectadas por impuestos municipales: las empresas comerciales, industriales, financieras y de servicios, sea cual fuere su giro; cualquier otra actividad de naturaleza económica y la propiedad inmobiliaria radicada en el mismo. Para la imposición se deberá tomar en cuenta la naturaleza de las empresas, la cuantía de sus activos, las utilidades que perciban y cualquier otra manifestación de la realidad económica de los sujetos pasivos y de la realidad socioeconómica del municipio.

Cuando la base imponible se determine en función de los activos, se deberá prever las deducciones y pasivos en sus límites máximos y mínimos de manera de asegurar la conservación del capital productivo, estimular las inversiones a la vez que permita el financiamiento de los fines municipales.

b. Las tasas municipales

Las tasas obedecen a la contraprestación de servicios ya sean de carácter administrativo o jurídico. Se encuentran incluidas entonces:

Servicios públicos: alumbrado, aseo, ornato, baños y lavaderos, casas comunales, cementerios, dormitorios públicos, pavimentación, mercados, rastros, tiangues, entre otros servicios.

Servicios jurídicos: autenticación de firmas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, permisos, matrimonios, testimonios de títulos de propiedad y aquellas otras actividades que requieran el control y autorización municipal para su funcionamiento. Se establece que para la determinación de las tasas deberá tenerse en cuenta, además del costo del servicio, la trascendencia jurídica que emane tales actos.

En ambos casos, se establece que el criterio para fijar la tasa debe responder al costo efectivo de la prestación del servicio, el beneficio que se presta al usuario y la realidad socioeconómica del municipio.

c. Las contribuciones especiales

La LGT establece que las contribuciones especiales no podrán tener otro destino que las obras públicas que las hayan originado. La recaudación no podrá exceder el costo total de las obras, y para el contribuyente nunca deberá ser superior al beneficio que la obra le significa.

3.4.4 La administración tributaria municipal –ATM-

Las funciones básicas de la administración tributaria comprenden: determinación, aplicación, verificación, control y recaudación de los tributos municipales que serán ejercidas por los concejos, alcaldes, y sus organismos dependientes. Las facultades básicas de la administración tributaria municipal (ATM) son:

a. Normativas

Competen a los concejos. Esta función está relacionada con la fijación de las políticas, criterios y regulaciones generales a los cuales deben ajustarse el ejercicio de funciones de los alcaldes y organismos dependientes de la administración tributaria. A los Concejos les compete emitir las ordenanzas, reglamentos y acuerdos para normar la ATM. Asimismo, le compete a los Concejos la función de interpretar administrativamente las normas.

b. De determinación de la obligación tributaria

Es una función que le compete a la ATM cuando la ley u ordenanza tributaria así lo determine, en cuyo caso los contribuyentes deberán presentar todos los datos y documentos a fin de que la administración efectúe tal determinación.

c. De verificación y control

La ATM tiene las funciones de inspección, verificación y control de contribuyentes o responsables a fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

d. De recaudación y cobranza

Esta función está a cargo del tesorero, quien tiene bajo su responsabilidad la percepción y custodia de los ingresos por tales conceptos. La función de recaudación se puede ejercer directamente por el tesorero o por la tercerización en otros organismos, municipios, bancos o empresas.

e. Sanción de las contravenciones tributarias

Esta es una función que le compete al Alcalde Municipal o al funcionario autorizado al respecto.

f. Las funciones de apoyo

La ley tributaria establece que para el desarrollo de la tributación municipal, los municipios deberán en la medida de sus posibilidades, establecer los sistemas de registros de contribuyentes, cuenta corriente, estadísticas y catastros tributarios.

3.5 Las Ordenanzas Municipales

El Código Municipal establece los requisitos que deben reunir las ordenanzas tributarias municipales. Los Concejos Municipales pueden instituir por medio de ellas todos los aspectos relacionados con las tasas y las contribuciones especiales. En general, estas ordenanzas fijan en primer término el alcance de las mismas, en el sentido de cuáles son los servicios que ameritan el cobro de estas tasas. A partir de la reforma de 1991 la mayoría de municipios adecuaron sus ordenanzas a los postulados de la Ley General Tributaria, estableciendo nuevos valores para las tasas.

4. Descripción de los Tributos Municipales

En principal tributo municipal es el que grava a los activos, que se contabiliza en las cuentas municipales según el tipo de actividad de donde provenga la recaudación. Dentro de la categoría de "impuestos", se incluyen comercio, industria, actividades financieras mostrándolos como si fuesen diferentes impuestos, pero en realidad la diferencia sólo radica en los diferentes rangos y alícuotas que determinan el monto a pagar para cada uno de los sectores. Además, en las leyes de arbitrios de cada municipio existen otras actividades para los cuales se establecen sumas fijas en la determinación del tributo a pagar. Ejemplos de estos casos son los arbitrios que pagan servicios como: hoteles, moteles y similares; cementerios particulares, centros de enseñanza particulares, servicios profesionales, servicios de esparcimiento; transporte y muchos otros.

También son numerosas las tasas por servicios municipales pero las más significativas son las de aseo y alumbrado público, a las que les siguen en importancia las de servicio de expedición y visado de documentación, las relacionadas con registro civil, de mercados, fiestas y baños públicos, y otras.

La mayoría de las leyes de impuestos municipales están estructuradas bajo un mismo patrón, salvo excepciones que se explican por su antigüedad. Cada municipio tiene su ley aprobada por la Asamblea pero el formato y contenido obedecen a un enfoque general. Las leyes que establecen los impuestos son comúnmente denominadas *tarifas de arbitrios*, que eran las leyes anteriores a la sanción de la Ley General Tributaria e incluyen en las mismas a los impuestos y las tasas.

4.1 Clasificación de las tasas

La clasificación de las tasas es también profusa y complicada. En la lista de clasificación de tasas figuran:

a. Las relacionadas con el desarrollo y control de la nomenclatura y ornato público: las inscripciones de escrituras en el Registro Catastral Municipal;
b. Para la formación del Registro del Estado Familiar por la inscripción de nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, así como la expedición de certificaciones de cada una de esas inscripciones;
c. Para la formación del Registro de Ciudadanos: proveer a los ciudadanos de su Cédula de Identidad Personal;
d. Las tasas de alumbrado público;
e. Las de prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras;
f. Las prestadas a la actividad ganadería: rastro y tiangue;
g. Por la prestación del servicio de cementerio; y,
h. Las originadas por la emisión de permisos, licencias y matrículas.

4.2 Contribuciones para obras públicas

La legislación municipal de El Salvador establece que las contribuciones especiales tienen como límite total el costo total del servicio y como límite individual “el beneficio real de los receptores del mismo” (Código Municipal, 1992). En general, los municipios salvadoreños no hacen uso de esta fuente de ingresos, desaprovechando, de esta forma, una enorme oportunidad para el financiamiento de los servicios municipales (ver Huascar Eguino y Fabrice Henry - Descentralización de Servicios Públicos en El Salvador).

4.3 Impuesto sobre activos

Es el principal impuesto del régimen y se calcula sobre los activos para industria y comercio con quince rangos con alícuotas diferenciales para cada uno, en tanto que para las actividades financieras se establecen 16 rangos. En el caso de estas actividades que tengan un tratamiento diferencial establecidas por sumas fijas, se dispone que la suma a ingresar será la que sea de mayor cuantía.

La tarifa la determina la Alcaldía en función de los balances de las empresas y cuando no exista la contabilidad formal, la Alcaldía se reserva la determinación de la base sobre la cual recaerá el impuesto.

La base imponible se determina como la diferencia entre los activos totales declarados en el balance general[6] y las siguientes deducciones: (i) la cuota anual para depreciación de activo fijo; (ii) la reserva laboral; (iii) la reserva legal de las sociedades domiciliadas en el país; (iv) la reserva por cuentas incobrables; (v) las cantidades contabilizadas como reservas para el saneamiento de préstamos bancarios, el encaje legal correspondiente y el monto de los bienes que los bancos o entidades financieras administren en calidad de fideicomisos; (vi) los títulos valores garantizados por el Estado; (vii) el déficit y las pérdidas de operación; y, (viii) las deudas hipotecarias sobre inmuebles situados dentro del municipio (Devtech, 1998).

Sólo se gravan los activos en el territorio municipal y se prevén deducciones diferenciales según el tipo de actividad. Para el fomento de nuevas empresas, se permite deducir las hipotecas sobre los inmuebles que se utilicen para el desarrollo de sus actividades.

En el análisis de las escalas previstas para las diferentes actividades, se observa que en general el impuesto resulta de carácter regresivo, a mayor activo, menor resulta la tasa efectiva final sobre el mismo.

La variación se da según el tipo de actividad y según el monto imponible. En el caso de actividades industriales (ver Cuadro 5) varía desde una tasa efectiva del 0.045% para los primeros tramos, hasta el 0.008% para el caso de un activo de ¢30 millones en el caso de actividades industriales.

Cuadro 5
Impuesto a los activos para el comercio y la industria

En Colones	Tasa Efectiva Máxima %	
	Comercio	Industria
Si el activo es hasta 10, 000	--	--
De 10,001 - 25,000	0.080	0.078
De 25,001 - 50,000	0.085	0.084
De 50,001 - 200,000	0.081	0.081
De 200,001 - 500,000	0.075	0.074
De 500,001 - 800,000	0.069	0.069
De 800,001 - 1,200,000	0.063	0.063
De 1,200,001 - 1,600,000	0.057	0.057
De 1,600,001 - 2,000,000	0.052	0.052
De 3,000,000 - 5,000,000	0.041	0.041
De 2,000,001 - 3,000,001	0.031	0.031
De 5,000,001 - 7,500,000	0.024	0.024
De 7,500,001 - 10,000,000	0.019	0.019
De 10,000,001 - 15,000,000	0.014	0.014
15,000,001 en adelante	0.008	0.008

[6] Existe el caso del municipio de Soyapango en el que no es el activo lo que se grava sino que se aplica al capital invertido de la empresa.

4.4 Tasas por servicios de aseo, saneamiento ambiental y ornato

Los sujetos obligados al pago son los propietarios y fideicomisarios de inmuebles para el caso de impuestos y tasas. Los adjudicatarios o arrendatarios de inmuebles del Instituto de Vivienda o de cualquier ente estatal, también están obligados al pago de las tasas por servicios. Se entiende que se ha prestado servicios de aseo siempre que el inmueble reciba cualquiera de las siguientes prestaciones: a) recolección de basura, b) barrido de calles colindantes y c) saneamientos de barrancas que atraviesen o colinden con él.

5. Análisis Cuantitativo de los Recursos Municipales

5.1 La evolución del total de los ingresos municipales

Como parte de la estrategia nacional de desarrollo local se ha avanzado en la implementación de programas de fortalecimiento institucional y en el aumento en los recursos transferidos del FODES a los municipios.

En esta sección se presenta la estimación de los ingresos de los 262 municipios de acuerdo a la metodología utilizada. Se puede observar el crecimiento de los recursos municipales que desde US$97.8 millones en 1997 llegaron a US$212.3 millones en 2001. La composición de los ingresos para el agregado de municipios es la siguiente:

Cuadro 6
Ingresos totales municipales (US dólares)

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	28.3	30.4	32.4	35.7	43.3
Servicios	37.9	41.4	52.9	55.2	57.3
Otros	5.5	9.1	10.2	12.1	12.8
Impuestos, Tasas y Derechos	71.6	80.9	95.5	103.0	113.4
FODES	26.2	84.0	84.8	95.0	98.9
TOTALES	**97.5**	**165.0**	**180.4**	**198.0**	**212.3**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

En el período 1997-2001 el total de ingresos creció 2.1 veces, mientras los recursos propios municipales 1.5 veces y las transferencias FODES 3.8 veces. Las transferencias del gobierno central aumentaron de manera significativa a partir de 1998 debido al aumento del FODES del 2% al 6% de los ingresos corrientes del Gobierno Central.

Cuadro 7
Participaciones relativas (%) - Ingresos totales municipales

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	28.9	18.4	18.0	18.0	20.4
Servicios	38.7	25.1	29.3	27.9	27.0
Otros	5.6	5.5	5.6	6.1	6.0
Impuestos Tasas y Derechos	73.2	49.1	53.0	52.0	53.4
FODES	26.8	50.9	47.0	48.0	46.6
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la composición relativa del total de los ingresos ha cambiado. Antes de la modificación del porcentaje de transferencias los recursos propios representaban alrededor del 73% del total de los ingresos municipales, pero en los últimos años después del incremento se han reducido al 52%.

A los efectos de analizar los ingresos municipales en términos per cápita, presión tributaria y proporción de los impuestos del Gobierno Central se utiliza la siguiente información:

Cuadro 8
Población, PIB y recursos tributarios del Gobierno Central

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Población Total	5,908,460	6,031,327	6,154,313	6,276,037	6,396,892
PIB millones de US dólares	11,135	11,989	12,467	13,211	13,739
Recursos tributarios del Gobierno Central millones de US dólares	1,149	1,228	1,275	1,344	1,447

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

5.2 Ingresos municipales por habitante

Los ingresos municipales por habitante crecieron de US$16.6 a US$33.2. En tanto los recursos propios pasaron de US$12.1 a US$17.7 y los montos transferidos por el Estado crecieron de US$4.4 a US$15.5.

Cuadro 9
Per cápita: Ingresos totales municipales (US dólares)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	4.8	5.0	5.3	5.7	6.8
Tasas por Servicios	6.4	6.9	8.6	8.8	9.0
Otros	0.9	1.5	1.7	1.9	2.0
Impuestos Tasas y Derechos	12.1	13.4	15.5	16.4	17.7
FODES	4.4	13.9	13.8	15.1	15.5
Total	1 6.6	27.4	29.3	31.6	33.2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

5.3 La presión tributaria municipal

El Gobierno Central recaudó el 10,3% del PIB en 1997 y el 10,5% del PIB en el 2001 mientras que los municipios tuvieron una presión tributaria creciente en dicho período hasta alcanzar el 0.83% del PIB en 2001.

Cuadro 10
Porcentaje del PIB - ingresos totales municipales

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	0.25	0.25	0.26	0.27	0.32
Tasas por Servicios	0.34	0.25	0.42	0.42	0.42
Otros	0.05	0.08	0.08	0.09	0.09
Impuestos Tasas y Derechos	0.64	0.68	0.77	0.78	0.83

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

5.4 Recaudación municipal y del Gobierno Central

Cuando se analizan los recursos propios municipales, medidos como porcentajes de los recursos tributarios del Gobierno Central, se observa también un comportamiento creciente desde el inicio al final de la serie, alcanzando su valor máximo en 1999, con la excepción del año 2000 cuando se registró una disminución, mejorando luego en el año 2001. Este comportamiento muestra que existe mayor participación de los recursos municipales en el total de recursos tributarios del país, pero ello no explica si esa mejora se debe a mayor eficiencia en el sistema de recaudación municipal o a un menor rendimiento del sistema tributario del Gobierno Central.

Cuadro 11
Recursos tributarios consolidados

Tributarios	1997	1990	1999	2000	2001
Municipio	71.6	80.9	95.5	103.0	113.4
Gobierno Central	1,149.0	1,228.0	1,275.0	1,344.0	1,447.0
Totales	**1,220.6**	**1,308.9**	**1,370.5**	**1,447.0**	**1,560.4**

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

Cuadro 12
Tributación municipal como % de recursos tributarios del Gobierno Central

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Impuesto	2.46	2.47	2.54	2.66	2.99
Servicios	3.30	3.37	4.15	4.10	3.96
Otros	0.48	0.74	0.80	0.90	0.88
Impuestos Tasas y Derechos	6.23	6.59	7.49	7.66	7.84

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de USAID/RTI, AMSS, ISDEM.

5.5 Análisis según la tipología de municipios GTZ

Para poder determinar la eficiencia y la eficacia de los sistemas tributarios municipales se hace necesario evaluar la capacidad tributaria de cada municipio. En este sentido, lo que se pretende es analizar cuál podría ser la estructura de la recaudación según la capacidad tributaria del municipio, lo que es pertinente para efectuar los diagnósticos diferenciados según la cantidad de población, urbanización de la población y el grado de desarrollo relativo.

Según esta capacidad tributaria, que estará relacionada con las bases que pueden usarse como fuentes de recursos, deberían determinarse las políticas y enfocar el fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias (o de la gestión de recaudación) para alcanzar estas fuentes de recursos. Para estos fines se elaboró una comparación para diferentes municipios según la clasificación de la GTZ, que los agrupa en función de los rangos de población urbana y de población con necesidades básicas no cubiertas.

Cuadro 13
Tipología de municipios según PROMUDE/GTZ

Concepto	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Número de municipios	11	14	65	103	69
Tamaño poblacional	Grande ++	Intermedio más grande +	Intermedio más pequeño +/-	Pequeño y mediano -	Pequeño -
Urbanización	Urbano ++	Urbano / Rural +	Rural / Urbano -/+	Rural -	Rural --
INBI	INBI menor --	INBI intermedio / menor -	INBI intermedio +/-	INBI intermedio / mayor +	INBI más elevado ++

Fuente: PROMUDE/GTZ - Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador – Edición 2002.

Los municipios difieren mucho por los recursos tributarios per cápita con que cuentan. En el siguiente cuadro se puede comprobar que el mayor es 12 veces el menor.

Cuadro 14
Ingresos tributarios municipales per cápita – 2001

	Municipios	Impuestos	Tasas y Derechos	Total	GTZ tipo
1	Antiguo Cuscatlán	40.6	46.4	87.0	1
2	San Salvador	21.9	43.1	65.0	1
3	Santa Tecla	13.3	22.2	35.5	1
4	Sonsonete	14.2	19.2	33.4	2
5	San Luis la Herradura	1.6	20.4	22.1	4
6	Santa Ana	4.0	13.4	17.4	2
7	Usulután	9.4	6.4	15.8	2
8	San Miguel	5.0	10.6	15.5	2
9	San Martín	5.6	9.3	14.8	2
10	Acajutla	9.9	2.6	12.5	4
11	Suchitoto	6.9	5.3	12.3	4
12	Ayutuxtepeque	1.8	10.4	12.2	1
13	Cojutepeque	3.4	7.7	11.1	2
14	El Paisnal	5.6	1.6	7.2	4
15	Guazapa	0.7	5.9	6.6	3
16	San Julián	2.8	3.7	6.6	4
17	Olocuilta	1.6	3.9	5.5	3
18	Sensuntepeque	0.4	4.9	5.3	4
19	Ilobasco	1.0	4.2	5.3	4
20	Cuyultitán	1.0	3.4	4.4	3
21	San Miguel de Mercedes	1.0	3.3	4.3	4
22	Candelaria de la Frontera	1.2	2.8	3.9	3
23	Apope	1.2	2.7	3.9	2
24	La Palma	1.2	2.5	3.7	4
25	Armenia	0.6	3.0	3.6	3
26	Zacatecoluca	2.0	1.6	3.6	3
27	Tapalhuaca	1.6	1.9	3.4	3
28	Santiago Nonualco	0.8	2.6	3.4	3
29	Citalá	0.3	2.9	3.2	4
30	Caluco	0.2	2.9	3.0	5
31	San Vicente	1.0	2.0	3.0	3
32	Santo Tomás	0.5	1.6	2.1	3
33	Tepecoyo	0.7	1.3	2.0	4
34	Tejutla	0.8	1.2	2.0	3

	Municipios	Impuestos	Tasas y Derechos	Total	GTZ tipo
35	Coatepeque	0.8	1.1	2.0	4
36	Apastepeque	0.3	1.6	1.9	5
37	Panchimalco	0.4	1.1	1.4	4
38	El Paraíso	0.6	0.7	1.4	3
39	San José Guayabal	0.2	1.2	1.4	5
40	Agua Caliente	0.2	0.9	1.1	4
41	Ojos de Agua	0.2	0.8	0.9	5
42	San Ignacio	0.4	0.5	0.9	4
43	San Pedro Masahuat	0.1	0.4	0.6	4
44	San Miguel Tepezontes	0.0	0.4	0.4	4

Fuente: elaboración propia sobre base de datos del M. H. Sistema de Contabilidad Gubernamental.

5.6 El cobro de tasas según tipo de municipio

La información disponible en el Ministerio de Hacienda sobre la recaudación de tasas por servicios y derechos, permite establecer los montos recaudados por cada impuesto y cada tasa. Sin embargo, no es posible sacar conclusiones a menos que se estudie la historia de la recaudación y las acciones de administración tributaria en cada municipio. Al no contar con información con ese nivel de detalle, en esta sección se compara el porcentaje que representa cada tipo de tasa de prestación de servicios con el total de tasas recaudado por el mismo municipio. Para el efecto, se han tomado aquellos para los cuales el servicio es mayor al 15% del total recaudado por servicios en el municipio.

5.6.1 Grupo 1

En los municipios Tipo 1 predominan las tasas por aseo que representan el 73% de la recaudación de tasas. Estos son municipios con un alto nivel de urbanización y bajo índice de necesidades básicas insatisfechas.

Cuadro 15
Grupo 1 - Porcentaje de recaudación de Tasas por Servicios

Grupo 1	Aseo	Grado. Urbanización	INBI
San Salvador	72.33	100	12
Antiguo Cuscatlán	53.62	95	8
Ayutuxtepeque	15.90	67	26

Fuente: elaboración propia en base los datos del Ministerio de Hacienda.

5.6.2 Grupo 2

En este grupo la recaudación por aseo sigue siendo importante, pero aparecen los servicios de alumbrado público y las tasas por derechos de mercados.

Cuadro 16
Grupo 2 - Porcentaje de recaudación de tasas por servicios

Grupo 2	Mercados	Aseo	Alumbrado	Grado Urbanización	INBI
Santa Ana		38.05	32.41	87	15
Usulután	29.57	20.00	15.91	85	18
Sonsonete	29.96	23.68	17.47	66	23
San Martín	15.21	44.81	--	55	28
Cojutepeque	37.82	15.30	--	33	44
San Miguel		41.32	13.33	31	50

Fuente: elaboración propia en base los datos de Ministerio de Hacienda

5.6.3 Grupo 3

En estos municipios cobran relevancia dentro de la recaudación los ingresos por expedición y certificación de documentos de identidad. La recaudación por tasas de aseo público sigue siendo importante.

Cuadro 17
Grupo 3 - Porcentaje de recaudación de tasas por servicios

Grupo 3	Documentos	Mercados	Aseo	Alumbrado	Grado Urbanización	INBI
San Vicente		22.77	16.18	13.31	65	32
Zacatecoluca	43.38		14.63		54	36
Cuyultitán			21.29	34.25	50	34
Santiago Nonualco	20.71	19.98	16.01		46	34
Guazapa	19.68		30.55		46	36
El Paraíso	39.43			14.24	36	40
Armenia		42.74	16.24		34	44
Candelaria de la Frontera	16.79	15.28	16.44	12.38	28	49
Santo Tomás	22.47		43.46	14.95	23	38
Tejuela	44.99				25	56
Tapalhuaca	46.20			14.29	17	47
Olocuilta			22.67	20.46	4	33

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del Ministerio de Hacienda.

5.6.4 Grupo 4

En estos casos se acentúa la tendencia hacia tasas por prestación de servicios de visado de documentación y de la relacionada con la emisión del documento de identidad, permaneciendo importantes las correspondientes a mercados, aseo y alumbrado público.

Cuadro 18
Grupo 4 - Porcentaje de recaudación de tasas por servicios

Grupo 4	Documentos	Mercados	Aseo	Alumbrado	Grado Urbanización	INBI
Ilobasco		27.05	15.91		84	22
San Luis La Herradura			77.97		64	30
San Miguel Tepezontes	37.11			19.34	68	41
San Miguel de Mercedes	52.80		12.95		62	42
Suchitoto	19.89	22.72			41	43
Acajutla			19.50		38	42
Citalá	20.46		26.56		34	46
La Palma	17.11		16.86		29	40
Coatepeque	36.41				33	48
Agua Caliente	42.89				39	58
San Julián			23.16	21.22	23	40
San Ignacio	42.75			23.45	23	50
Sensuntepeque		32.96			19	48
Tepecoyo	31.03		28.50	30.19	12	42
Panchimalco	30.17		15.80		11	40
San Pedro Masahuat	17.50		15.65		11	42
El Paisnal	24.16				11	44

Fuente: elaboración propia en base los datos del Ministerio de Hacienda.

5.6.5 Grupo 5

Finalmente, en los municipios del Tipo 5 el cobro por la prestación de servicios de visado de documentación y de la relacionada con la emisión del documento de identidad adquiere mayor importancia relativa. En uno de los casos de municipios menores en la muestra representa más del 65% de la recaudación de tasas por servicios.

Cuadro 19
Grupo 5 - Porcentaje de recaudación de tasas por servicios

Grupo 5	Documentos	Mercados	Aseo	Grado Urbanización	INBI
Apastepeque	38.54	19.53	19.45	54	37
San José Guayabal	18.10	26.83	15.09	37	52
Ojos de Agua	65.08			20	48
Caluco	16.63			13	57

Fuente: Elaboración propia en base los datos del Ministerio de Hacienda.

5.7 FODES

Aunque no es el objetivo primario del presente estudio se analiza el efecto en la disponibilidad de recursos per cápita. Del Cuadro 20 se puede observar que a igual esfuerzo de recaudación corresponde valores muy distintos de FODES, y que no existe ninguna conexión entre un valor y otro. Es indudable que esta relación no genera incentivos fuertes para mejorar la recaudación.

Cuadro 20
Ingresos totales municipales per cápita en 2001

	Municipio	Impuestos Tasas y Derechos	FODES	GTZ tipo
1	Antiguo Cuscatlán	87.0	14.7	1
2	San Salvador	65.0	2.8	1
3	Santa Tecla	35.5	3.5	1
4	Sonsonate	33.4	8.2	2
5	San Luis la Herradura	22.1	23.2	4
6	Santa Ana	17.4	3.9	2
7	Usulután	15.8	9.6	2
8	San Miguel	15.5	4.8	2
9	San Martín	14.8	11.0	2
10	Acajutla	12.5	14.9	4
11	Suchitoto	12.3	26.9	4
12	Ayutuxtepeque	12.2	16.4	1
13	Cojutepeque	11.1	12.7	2
14	El Paisnal	7.2	24.3	4
15	Guazapa	6.6	21.0	3
16	San Julián	6.6	24.2	4
17	Olocuilta	5.5	22.1	3
18	Sensuntepeque	5.3	17.5	4
19	Ilobasco	5.3	13.6	4
20	Cuyultitán	4.4	35.8	3
21	San Miguel de Mercedes	4.3	54.0	4
22	Candelaria de la Frontera	3.9	19.2	3
23	Apopa	3.9	4.0	2

	Municipio	Impuestos Tasas y Derechos	FODES	GTZ tipo
24	La Palma	3.7	26.5	4
25	Armenia	3.6	18.6	3
26	Zacatecoluca	3.6	13.0	3
27	Tapalhuaca	3.4	40.2	3
28	Santiago Nonualco	3.4	16.5	3
29	Citalá	3.2	37.2	4
30	Caluco	3.0	32.4	5
31	San Vicente	3.0	14.3	3
32	Santo Tomás	2.1	18.1	3
33	Tepecoyo	2.0	25.0	4
34	Tejuela	2.0	24.4	3
35	Coatepeque	2.0	16.7	4
36	Apastepeque	1.9	22.9	5
37	Panchimalco	1.4	17.6	4
38	El Paraíso	1.4	26.4	3
39	San José Guayabal	1.4	27.4	5
40	Agua Caliente	1.1	32.3	4
41	Ojos de Agua	0.9	45.6	5
42	San Ignacio	0.9	15.6	4
43	San Pedro Masahuat	0.6	20.1	4
44	San Miguel Tepezontes	0.4	36.7	4

Fuente: elaboración propia sobre base de datos del M. H. Sistema de Contabilidad Gubernamental.

6. Administraciones Tributarias Municipales

En el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local se han aplicado políticas de fortalecimiento municipal muy importantes. Una de las áreas de apoyo ha sido la asistencia técnica para dotar a las municipalidades de sistemas de información para fortalecer su capacidad de gestión.

Para este estudio se investigó la existencia de programas que permitieran mejorar la administración tributaria a los efectos de encontrar casos exitosos que fueran replicables. De todos los informes revisados y de las bases de datos se seleccionaron los casos de San Antonio del Monte y San Salvador. Debe mencionarse que hay muchos más algunos de los cuales se mencionan en este capítulo.

6.1 Programas de asistencia técnica a municipios

Entre los programas de mayor consistencia se mencionan:

6.1.1 Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (SICG), implementado por el Ministerio de Hacienda en 78 municipalidades[7]. Este programa apoya al proceso de modernización administrativa financiera municipal para la toma de decisiones, seguimiento y control financiero presupuestario. Asimismo, en coordinación con FISDL,

[7] Para el 2001 fue posible completar la ejecución presupuestaria de 44 utilizadas en la muestra de este estudio.

ISDEM y con el apoyo financiero de USAID, se está participando en la ejecución del Proyecto "Sistema de Administración Financiera Municipal" (SAFIMU II), ejerciendo la coordinación técnica en los aspectos financieros y presupuestarios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Este es el programa implementado en el municipio de San Antonio del Monte, departamento de Sonsonate que se presenta en este capítulo. La Dirección General de Contabilidad Gubernamental capacitó durante el período 2001/2002 a más de 300 funcionarios, a través de 11 eventos sobre contabilidad gubernamental.

6.1.2 Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal (SAFIMU), implementado por el ISDEM y GTZ en la Alcaldía Municipal de Juayúa.

6.1.3 Sistema de Administración Financiera Integrada Municipal para El Salvador (SAFIMU II), como un esfuerzo conjunto de USAID, FISDL, ISDEM y el Ministerio de Hacienda. Este sistema permite entre varias de sus funciones la formulación, control y liquidación del presupuesto municipal, el registro contable por medio de una interfaz automática que comunica los diferentes auxiliares del sistema, agilizar y controlar la adquisición de bienes y servicios, manejo integrado de los egresos e ingresos del fondo municipal y fondos conexos, manejo y control de inversiones en obras públicas (directas o por contratación), generar información gerencial e indicadores para facilitar la toma de decisiones, manejo automatizado del catastro municipal (incluye el registro de bienes inmuebles y empresas) y el control de los tributos municipales. Esto incluye: administración general, presupuesto, contabilidad, tesorería, recaudación y catastro.

6.1.4 Sistema de Información Financiera Municipal (SIFIMU), implementado por el ISDEM en 92 Alcaldías. En el marco del Programa de Desarrollo Local, el ISDEM está realizando esfuerzos encaminados a mejorar la recaudación de tributos propios municipales. En este sentido, el departamento de informática de este organismo efectúo la transferencia de tecnología en forma tal que se adapte a las necesidades de los municipios por un lado, y que la vez resulte accesible para el recurso humano y la inversión adecuada para cada municipio.

Cada módulo está diseñado de forma independiente, para facilitar su implantación, pero los datos son reutilizables de una aplicación a otra, por lo que no se da una dualidad de funciones. Por haber sido desarrollado para DOS, el SIFIMU puede ser ejecutado virtualmente en cualquier equipo, ya sea una computadora de capacidad inferior o una con las características más modernas.

Los módulos con los que cuenta el SIFIMU son: catastro de inmuebles, catastro de empresas, contabilidad y presupuestos, facturación y cobros, y tesorería

A pesar de los esfuerzos realizados para generalizar la replica del SIFIMU, el número de municipios en los que se ha implantado es bajo. En la actualidad existe un programa que intenta darle nuevo impulso a la replica de este sistema con apoyo financiero del BID.

6.2 Descripción de casos seleccionados

Se analizaron dos casos, el de San Salvador y el de San Antonio del Monte, en los cuales se están haciendo esfuerzos para mejorar la recaudación. En ambos se hicieron entrevistas a los responsables de los programas de mejoramiento y, aunque la información recopilada no permite hacer un análisis causal de los aumentos de recaudación, es posible observar mejoramientos aunque también hay que hacer notar que en ambos casos hubo aumentos de alícuotas para el cobro de servicios.

6.2.1 Programa aplicado a San Salvador

a. Mejoramiento de procedimientos administrativos como resultado de la aplicación entre otras de una serie de recomendaciones de un estudio de reingeniería de procesos.

b. Esfuerzo por recuperación de la mora en el cual pueden destacarse la creación de una unidad administrativa de recuperación de cartera de cuentas morosas y la publicidad de lista de morosos.

c. Actualización de tasas de servicios en 1998 que de acuerdo a información del municipio se hizo para adaptarse a los costos de los servicios.

d. La aplicación de mayores tasas por el servicio de aseo a empresas que exceden cierta cantidad de basura.

e. Publicación de información fiscal en la página web del municipio.

6.2.2 Programa aplicado a San Antonio del Monte

a. Actualización catastral: actualización de todos los contribuyentes que reciben servicios públicos y de las empresas que deben pagar impuestos.

b. Actualización de la cuenta corriente.

c. Aplicación del cobro normal y administrativo. El primero consiste en el envío mensual de avisos de cobro a los contribuyentes y el segundo en la recuperación de la mora por medio de “convenios de pago con los morosos” aplicación de intereses moratorios dándole cumplimiento al marco legal vigente” y que muchos municipios no aplican.

d. Actualización de las tasas por servicios municipales.

e. Contratación de personal profesional en el área tributaria.

f. Aplicación de sistemas de información.

6.2.3 Resultados obtenidos en San Salvador

En el caso de San Salvador la recaudación de tasas se duplicó en 1999 y subsiguientes respecto a 1998, mientras que la recaudación de impuestos aumentó 10% o menos en los años posteriores.

Cuadro 21
Ingresos tributarios de San Salvador (millones de US dólares)

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	10.9	11.8	12.0	11.8	11.4
Tasas por Servicios	11.2	10.9	20.6	20.8	22.4
Impuestos y Tasas	21.9	21.7	32.7	32.6	33.7

Fuente: presupuestos publicados en WWW.AMSS.GOB.SV .

Cuadro 22
Números índice – Ingresos tributarios San Salvador

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	100	100	1 11	109	105
Tasas por Servicios	100	98	187	188	202
Impuestos y Tasas	100	99	149	149	154

Fuente: presupuestos publicados en WWW.AMSS.GOB.SV.

6.2.4 Resultados obtenidos en San Antonio del Monte

Cuadro 23
Ingresos tributarlos San Antonio del Monte (US dólares)

Ingresos	1997	1990	1999	2000	2001
Impuestos	1,024	1,014	1,112	1,070	2,603
Tasas por Servicios	37,874	62,235	57,065	66,164	59,515
Impuestos y Tasas	38,898	63,248	58,177	67,234	62,118

Fuente: archivos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación (RTI/USAID).

Cuadro 24
Números índice - Ingresos Tributarios San Antonio del Monte

Ingresos	1997	1998	1999	2000	2001
Impuestos	100	99	109	104	254
Tasas por Servicios	100	164	151	175	157
Impuestos y Tasas	100	163	150	173	160

Fuente: archivos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación (RTI/USAID).

6.3 Algunos casos del programa de ISDEM

De acuerdo a lo informado por ISDEM, la implementación del sistema financiero municipal, SIFIMU, en la Municipalidad de **San Miguel Tepezontes** del departamento de La Paz, ha logrado importantes avances.

Al momento de iniciarse el SIFIMU no existía en ese municipio catastro Municipal, la cuenta corriente de los contribuyentes tenía escasa información y se encontraba desactualizada, se llevaba el registro en los libros y no había registro adecuado de los contribuyentes. Las bases imponibles no eran reales y no se aplicaban intereses moratorios ni multas; además no se disponía de un control exacto sobre la mora tributaria, los ingresos por tasas e impuestos eran bajos.

El ISDEM apoyó los programas de catastro tributario de inmuebles y empresas, facturación y cobro, contabilidad y presupuesto municipal y tesorería mecanizada. El resultado ha sido él incrementó en un 82% en el número de contribuyentes que pasó de 453 en septiembre de 1999

a 822 en diciembre del 2001. En cuanto a la mora disminuyó 25% de agosto de 2000 a diciembre de 2001 que fue de US$4,800.

Otro caso para el cual se cuenta con información es la asistencia técnica al municipio de Usulután con el programa ISDEM-GTZ iniciado en 1991. Antes se observaban elevados montos de mora tributaria, un sistema manual de cuenta corriente, catastro de inmuebles desactualizado, deficiencias en el proceso de cobro y atención al cliente. Con la asistencia técnica el manejo de la cuenta corriente tributaria permitió la automatización de avisos de cobro y facturación, mayor capacidad de gestión institucional y optimización de la organización interna de catastro, cuentas corrientes y cobranzas.

Todo ello permitió una mayor autonomía financiera. Según datos del Programa de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, Usulután financia con sus ingresos propios de impuestos y tasas más del 60% de sus gastos.

En el caso de la Municipalidad de Olocuilta, un informe sobre recuperación de mora preparado por RTI y publicado en la página web de COMURES, muestra que la asistencia técnica ha facilitado la modernización de los procedimientos y ha mejorado la habilidad del gobierno local para recuperará las cuentas morosas. Gracias al apoyo técnico y a la voluntad política del Concejo, el gobierno municipal ha podido abrir sus libros a los ciudadanos para demostrarles la forma en que se invierten sus impuestos y así reducir el riesgo político de forzar el pago de las tarifas. El gobierno municipal también ha desarrollado un proceso de recuperación de deuda que ha demostrado ser exitoso y está orientado al cliente.

Adicionalmente, han informado a los ciudadanos sobre el financiamiento de servicios locales y su papel como contribuyentes al mantener y mejorar los servicios en beneficio de la comunidad. Desde julio de 1997, cuando iniciaron el programa, la municipalidad ha podido recuperar (a marzo 1998) $17,420 en deudas. La cantidad total de la deuda ha disminuido 65% durante un período de siete meses. Como otro incentivo a los contribuyentes, los servicios están siendo mejorados en diferentes áreas de la comunidad en forma proporcional a la cantidad de la deuda recuperada en esa área.

6.4 Otros Casos

Otros casos cuya información fue posible obtener de la base de datos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, son seis municipios para los que se desarrollaron programas y cuya población es menor a 30.000 habitantes. Los indicadores de la evolución de la recaudación de impuestos y tasas para el período 1994-2001 es la siguiente:

Cuadro 25
Números índices - Evolución del cobro de impuestos

Municipios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
San Julián	145.7	100.0	67.9	87.5	212.0	197.9	151.5	262.2
Puerto el Triunfo	44.1	100.0	273.7	286.1	461.3	592.3	409.1	648.8
El Carmen	25.1	49.3	119.0	100.0	141.0	190.5	170.7	182.9
Texistepeque	41.8	96.2	97.5	100.0	218.4	187.5	209.1	331.7
Candelaria de la Frontera	-	-	22.9	24.6	69.3	100.0	110.0	203.8

Nota: Fecha de inicio del programa = 100

Fuente: archivos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación (RTI/USAID).

Cuadro 26
Números índices- Evolución del cobro de tasas

Municipios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
San Julián	95.2	100.0	140.1	158.6	284.3	316.7	317.1	287.7
Puerto el Triunfo	80.9	100.0	119.3	138.1	178.7	166.1	155.1	184.2
El Carmen	49.1	78.7	109.2	100.0	75.3	62.2	72.1	133.3
Texistepeque	52.4	75.3	104.8	100.0	132.8	112.6	133.7	161.0
Candelaria de la Frontera	-	-	66.8	92.5	93.9	100.0	112.5	151.3

Nota: Fecha de inicio del programa = 100

Fuente: archivos del Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación (RTI/USAID).

Como puede observarse en estos municipios el aumento porcentual de la recaudación de impuestos aumentó más que el de la recaudación de tasas desde el inicio del proyecto.

6.5 Algunas reflexiones

Cuando se visitaron durante el segundo semestre de 2002 los dos proyectos seleccionados, San Antonio del Monte y San Salvador, se pudo observar que los programas en marcha partían de un diagnóstico correcto. Además, tienen el personal capacitado (y capacitándose), usan una buena metodología para mejorar los diversos servicios de la administración tributaria y cuentan con los sistemas de apoyo informático de software y hardware que mejor se adaptan a las condiciones de esos gobiernos locales.

La pregunta que surge, es por qué no se replica esta experiencia y la de otros programas de ISDEM y FISDL más rápidamente en otros municipios de El Salvador. Posiblemente la respuesta radica en los incentivos que tiene un municipio para adoptar la mejor administración tributaria disponible y viable, desde el momento que existe un sistema de transferencias FODES que puede proveer los recursos. Además, como el FODES permite que se obtengan créditos comprometiendo recursos de transferencias futuras, es posible acceder a los recursos mediante una Orden Irrevocable de Pago dada al acreedor y registrada en el ISDEM. Podría ser un camino para adoptar mejores prácticas de administración tributaria e incrementar los ingresos municipales en un tiempo más corto.

Una alternativa que se incluye en las recomendaciones de este informe es la de estimular la demanda de los municipios por mejores prácticas de administración tributaria mediante el uso de las mismas transferencias.

Si la ley del FODES hubiera incluido entre los criterios de asignación de recursos alguno que premiara el esfuerzo de recaudación de tasas e impuestos, con un sistema que permitiera incentivar la captación de ingresos tributarios con el conocido sistema de recibir un colón o un dólar de premio por el equivalente de impuesto captado por el municipio, entonces resultaría atractivo aumentar la recaudación. Esta podría ser la alternativa estratégica para combatir la “pereza fiscal” y disminuir la dependencia de las transferencias. El mismo efecto puede lograrse si se permiten las operaciones de crédito solamente contra aumentos de la recaudación propia. Estas y otras opciones deberían considerarse en la futura modificación de la ley del FODES.

7. Conclusiones y Recomendaciones

7.1 Conclusiones

Los municipios de El Salvador son muy heterogéneos en términos de población y capacidad económica. Estas desigualdades establecen asimetrías en las posibilidades de contribuir a la inversión para incrementar el bienestar social. En otras palabras, a unos municipios, los mejor dotados en capital social y recursos económicos, les sería más fácil acelerar su desarrollo y depender menos de las transferencias gubernamentales. Pero esta alternativa de buscar el bienestar emprendiendo el desarrollo no debe ser exclusiva de los municipios bien dotados, por el contrario, las expectativas están orientadas a que los municipios pobres reciban apoyo no sólo para mitigar la pobreza, sino fundamentalmente para impulsar su propio desarrollo. Todo es cuestión de decidir socialmente las prioridades y el destino de los recursos escasos de que se dispone. No hay ninguna duda que instrumentos como el FODES tienen la responsabilidad histórica de contribuir al bienestar mediante el desarrollo integral, pero todos los municipios tienen que saber que la responsabilidad es de ellos.

En cuanto al marco jurídico establecido para facilitar y fortalecer la realización de las competencias municipales, se identificaron los siguientes aspectos importantes:

a. Con la reforma introducida por la Constitución de la República, el Código Municipal y la Ley General Tributaria, se le conceden a los municipios nuevas competencias tributarias a la vez que se establecen los principios para una reforma del sistema tributario municipal.

b. Si bien estas nuevas competencias constituyen un gran avance para el desarrollo local y para una mayor autonomía financiera, hay que tener presente que son de carácter parcial, ya que en el caso de los impuestos, los municipios solo tienen la facultad de iniciativa de los proyectos de ley, ya que es la Asamblea Legislativa quien en definitiva decide en esta materia.

c. En cuanto a las adecuaciones que serían necesarias para que las leyes de impuestos municipales faciliten el estricto cumplimiento de los mandatos de la Ley General Tributaria, en el sentido de que el mismo deberá **"...** fundamentarse en la capacidad económica de los contribuyentes y en los principios de generalidad, igualdad, equitativa distribución de la carga tributaria..." existen muchos proyectos de ley presentados por los municipios que se encuentran pendientes de aprobación por la Asamblea[8]. Esta demora obedecería, entre otras razones, a la falta de interés de quienes tienen la responsabilidad de dictaminar sobre los proyectos.

d. Existe el caso de la Municipalidad de San Salvador en el que se presentó un proyecto de reforma que fue rechazado. Si bien el mecanismo que exige la aprobación por la Asamblea resulta adecuado para una mayor armonización en el tratamiento tributario municipal, ofrece por otro lado la desventaja que torna más burocrático el procedimiento para la sanción del marco legal, a la vez que no es el propio gobierno local el que decide.

e. El término de 15 años para la prescripción de las obligaciones tributarias es un plazo muy largo que introduce incertidumbres a los contribuyentes. Además, esto significa una responsabilidad para los funcionarios políticos relacionados con la recaudación, por la cual pueden llegar a tener denuncias de las que no es fácil defenderse por la ausencia de sistemas de registros administrativos capaces de controlar en forma permanente los

[8] Se estimaron mas de 100 en el informe 1998 de Devtech

últimos 15 años. Por lo tanto es recomendable que junto con una modernización de las administraciones tributarias, incluyendo la persecución de la mora, se reduzca el período de prescripción para dar mayor seguridad jurídica a la actividad económica.

f. En cuanto a las facultades otorgadas a las administraciones tributarias municipales, no se dispone de los mecanismos que atenúen las diferencias de tratamiento equitativo de acuerdo al tamaño del municipio. Se presume que todos los municipios tendrán idéntica capacidad de gestión, en cuanto a las responsabilidades de prestar servicios como facultades para recaudar sus ingresos. Sin embargo, en la práctica con la alta dispersión que se observa en cuanto a desarrollo económico y humano, como por el tamaño de los municipios, resultaría más adecuado establecer diferentes competencias de acuerdo al diferencial en la capacidad de gestión (ya sea esta potencial o real).

g. Es necesaria una mayor transparencia fiscal para crear la cultura del cumplimiento tributario y poder tener derecho a exigir eficacia y efectividad en la gestión tributaria y una efectiva participación ciudadana. En el caso salvadoreño se pretendió dar una muestra de cumplimiento con la transparencia obligando a las municipalidades de las cabeceras departamentales a publicar sus informes de gestión municipal. Esta disposición es correcta pero excluyente, si de evitar atascos en las publicaciones se trata, debe haber mecanismos para escoger una muestra representativa de los municipios que cada año mostraran en resultado de su gestión. Si bien debieron existir razones fundadas para que al momento de la sanción de esta norma se estableciera este alcance, se deberían buscar mecanismos para que sea posible ampliar la obligación de la publicidad al resto de los municipios, ya sea por intermedio del Corte de Cuentas o por el Ministerio de Hacienda.

Hay una gran diversidad de impuestos y tasas por servicios de los municipios, algunos de ellos de muy bajo rendimiento fiscal. El impuesto a los activos en los sectores de comercio, industria y financiero representa casi el 30% de la recaudación municipal, sin embargo, es un impuesto de difícil administración y control; es distorsionante porque desincentiva la inversión, es de carácter regresivo afectando la competitividad de las pequeñas y medianas empresas frente a la gran empresa y tiende a concentrar los activos territorialmente.

En alguna futura reforma tributaria sería importante el análisis de la sustitución de impuestos distorsionantes como el que grava los activos. El impuesto sobre bienes inmuebles es la alternativa más evidente.

Las tasas por servicios por alumbrado, pavimentación y tren de aseo en la realidad se cobran según la extensión del predio urbano, por lo que en los hechos es un cuasi impuesto sobre bienes inmuebles.

En la prestación de servicios existen estudios empíricos que demuestran que se otorgan considerables subsidios, pues no se incorporan en los precios o tarifas los costos de recuperación de la inversión (SACDEL 2000).

Estudios realizados en el área de administración de las tasas revelan grandes debilidades en aspectos tales como: recurso humano, registros, procedimientos de calificación, control y fiscalización y en los sistemas de cobro y de recuperación de la mora (SACDEL).

La estimación de la recaudación de impuestos y tasas municipales para el período 1997-2001 muestra que la recaudación aumentó 50% en ese lapso y que las transferencias desde el Gobierno Central aumentaron mucho más.

Existe una gran disparidad cuando se comparan la recaudación per cápita de diversos municipios. Por ejemplo, en la muestra obtenida de la Dirección de Contabilidad Gubernamental del Ministerio de Hacienda, que es la más amplia en cobertura, de 44 municipios sólo 4

superaban los US$30 por habitante en 2001, mientras que 31 no llegaban a recaudar US$10 por habitante en el mismo año, y en casos extremos, en 12 municipios se recaudaba 2 dólares o menos.

Analizando el caso de las tasas por servicios, un aspecto destacable es la concentración de ciertas tasas según el tamaño del municipio. Así, en los municipios de tipo 1 del indicador PROMUDE/GTZ, la tasa por aseo llega a representar hasta el 73% de la recaudación por tasas. En municipios de tipo 2 las tasas por mercados comienzan a ser una importante fracción de la recaudación, comparable a lo recaudado por aseo y alumbrado público. En municipios tipo 3 la certificación y expedición de documentos pasa a ser importante y comparable con la recaudación de mercados, aseo y alumbrado público. En municipios tipo 5 la certificación es más importante que mercados y aseo.

El FODES se distribuye según los criterios establecidos en la ley y no tienen relación con el esfuerzo de recaudación de impuestos y tasas municipales. Es interesante observar la distribución per cápita donde se advierte que municipios con idéntica recaudación per cápita, reciben montos muy diferentes de FODES per cápita.

Hay numerosos programas de mejoramiento de la administración tributaria municipal, sin embargo, en general no se cuenta con mecanismos de evaluación que permitan comparar entre programas. No obstante, los datos indican resultados positivos. En este estudio no fue posible separar los efectos del aumento de alícuotas del de la ampliación de la base de contribuyentes.

Las instituciones involucradas en los procesos de modernización tributaria han acumulado en los últimos años considerable experiencia y programas como el del Ministerio de Hacienda van a permitir mejorar los registros de las finanzas municipales para que se puedan elaborar los análisis pertinentes.

Hay tecnología disponible para mejorar la recaudación de impuestos y tasas como se demuestra en este informe. Además, hay casos de aplicación de esta tecnología en municipios de distintos tamaños.

7.2 Recomendaciones sobre tasas por prestación de servicios

A continuación se presentan recomendaciones de tipo general a tenerse en cuenta en programas de mejoramiento de administración tributaria de tasas por servicios.

7.2.1 Tasas por alumbrado público

Existen experiencias de apoyarse en las empresas prestadoras del servicio de energía eléctrica para asegurar el cobro de los servicios. La modalidad consiste en que estas empresas facturen el costo del servicio de alumbrado público juntamente con la facturación por los servicios de energía eléctrica domiciliarios.

En estos casos se puede estipular un monto fijo por factura o un porcentaje de lo facturado por concepto de servicio domiciliario. Lo importante si se adopta este tipo de cobro parcial, es que el municipio debe controlar que el monto total facturado en forma individual no supere a la cuantía de la tasa en este concepto. Para ello se requiere contar con el catastro actualizado y con la información de la cantidad de medidores por cada inmueble. La interrelación de los catastros municipales con los catastros de las empresas prestadoras de servicios trae consigo el beneficio de la actualización permanente de los catastros de inmuebles municipales, ya que generalmente estas empresas son mucho más eficientes.

Como consecuencia de esta mayor y mejor información también es posible identificar los inmuebles para planificar y establecer las políticas para subsidiar determinadas zonas.

Desde el punto de vista del registro contable, los montos recaudados por las empresas prestadoras de servicios, por cuenta de los municipios, se deben computar como ingresos por tasas y posteriormente registrar el pago del servicio por el total, a los efectos de que sea posible identificar el costo efectivo del servicio. Esta figura está contemplada en el Código Municipal, que autoriza a celebrar contratos con terceros para la recaudación de los impuestos y tasas.

7.2.2 Tasas relacionadas con los inmuebles y sus dimensiones

a. Tasas por aseo, saneamiento ambiental, mantenimientos de calles

Estas tasas se establecen en función a las dimensiones y del uso del inmueble; es decir, si se trata de una vivienda particular, si es de uso comercial o para uso público. Una situación diferente se confronta en el caso de la tasa de mantenimiento de calles, en la que existen montos diferenciales de acuerdo a las distancias del inmueble a estas calles, y en función de sus características de construcción.

Como se observa el cúmulo de información exige que para la administración eficiente de las tasas, el municipio debe administrar un catastro de inmuebles que incluya todas estas variables.

Por otra parte, no debe nunca perderse de vista el costo efectivo del servicio. La documentación y bibliografía consultada revelan que la mayoría de estos servicios se prestan en forma deficitaria. Otra asignatura pendiente es la falta de cómputo en los costos de los servicios, de las inversiones que son necesarias para el mantenimiento y para prestar un servicio de alta calidad.

7.3 Apoyo a municipios

A los efectos de mejorar la recaudación hay cuatro temas que el Gobierno Central puede implementar para apoyar a los municipios:

a. Facilitar a las municipalidades el acceso a la información catastral del Centro Nacional de Registros (CNR).

b. Proporcionar información a los municipios sobre los contribuyentes de impuestos nacionales, así como la información sobre los municipios en donde el contribuyente desarrolla sus actividades.

c. Apoyar, en el caso de municipios menores, la conformación de consorcios municipales. Esta es una figura jurídica prevista en las normas vigentes que permitiría potenciar los recursos humanos y materiales en la recaudación de impuestos y tasas.

d. Brindar asistencia técnica mediante los programas existentes y de otros que puedan desarrollarse con una amplia base de difusión a través de Internet.

7.4 Apoyo al catastro para administrar el cobro de tasas de aseo y alumbrado

Es muy importante que se apoye el uso de catastros en los municipios para el cobro de tasas de aseo y alumbrado y cualquier otro servicio que se preste relacionado con los inmuebles.

Para definir el alcance de las actividades que podrían asumir los municipios en el proceso de valuación -determinación-emisión y cobro de estas tasas, se propone una matriz que se construye en función de la capacidad técnica, financiera y material de los municipios.

Para diferenciar los componentes a considerar en municipios rurales y urbanos, se deberían tener en cuenta las actividades que desarrollan los primeros en su territorio, como ser:

a. Agrícolas de uso intensivo – en general integran áreas rurales y urbanas y poseen poca población.
b. Agrícolas de uso extensivo – son principalmente rurales y pequeños.
c. Agrícola-ganaderas. Son similares al anterior y eminentemente rurales.

7.5 Temas relacionados con servicios administrativos

Este es el caso de los servicios relacionados con el visado de documentación y de la expedición de documentos de titularidad de inmuebles o aquellas relacionadas con el servicio de expedición de documentos de identidad (esta función sería asumida por el gobierno central). Vale la pena observar que estas tienen mayor significación cuanto más pequeño es el municipio.

Para este tipo de recursos lo ideal sería implementar procedimientos de forma tal que sea posible efectuar los controles internos en forma concomitante con la prestación del servicio. Es decir, que no sea posible emitir una certificación o documentación sin que exista el previo depósito de valor. Lo deseable es que el pago se haga efectivo en bancos y que todos los formularios deben ser prenumerados con sistemas de seguridad que impidan la emisión de documentación fuera del sistema establecido. Por supuesto, la persona responsable de la firma deberá verificar el previo cumplimiento de todos los requisitos, para lo que también requiere estrictos procedimientos escritos que delimiten las misiones y responsabilidades de cada uno de los agentes municipales intervinientes.

7.6 Recomendaciones de estrategia global

a. La implementación de políticas complementarias para mejorar la administración tributaria municipal que se pueden clasificar en políticas de oferta y políticas de demanda.
b. Por políticas de oferta, las mejoras de administración tributaria se impulsan a través del ejemplo de buenas prácticas y de la asistencia técnica a los municipios para mejorar sus sistemas de información y seguimiento de contribuyentes. Normalmente estas acciones se incorporan en el marco de un mejor servicio a ciudadanos.
c. Por políticas de demanda se entiende a la acción del Gobierno Central de promocionar las buenas prácticas y metodologías probadas de administración tributaria a través de incentivos a los municipios. Estos incentivos pueden consistir en aumentar la disponibilidad o permitir el acceso a créditos a los municipios, ya sea en forma directa o facilitar el acceso a los mercados de capitales.
d. Un poderoso instrumento puede ser el sistema de transferencias de fondos como el FODES si premiara a los municipios que aumentan la recaudación de impuestos y /o tasas con algún esquema que permita que por cada dólar adicional recaudado se le asigna un dólar (o múltiplo) como premio por el mayor esfuerzo de recaudación.
e. El FODES ha ido complementando los recursos propios tributarios en forma importante. La conexión entre FODES y endeudamiento municipal a través de mecanismos de orden irrevocable de pagos registrada en ISDEM requiere reglamentación y transparencia (publicidad) de la información fiscal. De todos modos su autorización podría estar en función de la adopción de mejores técnicas de administración tributaria.

Bibliografía

- "Estrategia Nacional de Desarrollo Local" (ENDL).
- Alcaldía Municipal de San Salvador, (1998): Proyecto de Impuestos Municipales de la Ciudad Capital. Septiembre de 1998.
- Bes, Martín, Reformas Pendientes en la Tributación Municipal de El Salvador, septiembre 1998, (BID-Departamento de Integración y Programas Regionales-División Fiscal).
- COMURES - Orientador Municipal.
- DevTech Systems, (2000): Fuente de información: WWW.DEVTECH.COM.
    - Gallagher, Mark y Melhado, Oscar Edgardo, (1994): Federalismo Fiscal, 1994.
    - Propuesta de Reforma sobre los Activos, (1998): Plan de Acción, febrero de 1998.
    - Gallagher, Mark, (1998): Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales, 1998.
    - Opciones en Materia de Federalismo Fiscal, 1998.
    - Modelo de Ley Tributaria Municipal y Análisis: El Caso de Olocuílta, noviembre de 1998.
    - Gallagher, Mark, (1999): Un Análisis de los Ingresos Municipales, las Transferencias, la Población y la Pobreza en El Salvador, noviembre de 1999.
    - Gallagher, Mark, (2000): El Rendimiento Fiscal en los Municipios de El Salvador, Informe Final marzo de 2000.
    - Gallagher, Mark, (2000): Estudios Empíricos de Opciones Tributarias para los Municipios de El Salvador, Informe Final, abril de 2000.
    - Datos municipales.xls Diciembre de 1999.
    - Loria Chávez, Carlos, (2000): Estudios de Impacto en Recaudación Municipal con Implementación de Alternativas Tributarias, Junio de 2000.
    - Estimación de Recaudación por Impuesto Predial Al Valor.
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano, (1999): El Salvador, Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS).
- FISDL, (1999): Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL), San Salvador, 1 de diciembre de 1999.
- FISDL, (2002): Reglamento Operativo, Programa de Desarrollo Local II, 3 de abril de 2002.
- Formularios de Impuestos a los Activos de la Alcaldía Municipal de San Salvador.
- Huáscar Eguino y Fabrice Henry, (1999): Descentralización y servicios públicos locales en El Salvador nota de discusión - BID - Documento de trabajo - de junio de 1999.
- Liévano de Marquez, Mirna y Synthesis Consultores Internacionales, (2001): Del Ordenamiento Legal e Institucional para la Descentralización de los Servicios Públicos de El Salvador, abril 2001, (FISDL de El Salvador y Banco Mundial).
- Liévano de Márquez, Mirna y Synthesis Consultores Internacionales, 2001: Opciones para la Descentralización de los Servicios Públicos de El Salvador, abril 2001, (FISDL de El Salvador y Banco Mundial).

- Municipalidad de Santa Ana - Sitio Municipal www.santana.gob.sv.
- Presupuesto 2002, Gobierno de El Salvador.
- Promude/GTZ, Propuesta de un Perfil Referencial de Municipalidades.
- Promude/GTZ, Propuesta de una Tipología de Municipios para El Salvador.
- SACDEL – Libro Finanzas (1999).
- Tarifas de Arbitrios de la Municipalidad de San Salvador, Alcaldía Municipal de San Salvador.
- Vásquez López, Luis, (2002): Recopilación de Leyes en Materia Municipal 2002, Editorial Lis, 5ª Ed., 382 Págs.
- Vásquez López, Luis, (2002): Recopilación de Leyes en Materia Tributaria 2002, Editorial Lis, 5ª Ed., 548 Págs.
- Ordenanzas Tarifarias Municipales.

2.3 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Guatemala

Juan Carlos Pereira Stambuk

Presentación

La necesidad de profundizar el conocimiento de los Sistemas Tributarios Municipales de Centroamérica, con objeto de conocer el estado de situación, estudiar el avance por países y evaluar experiencias que puedan aportar conclusiones para el futuro, ha motivado al Banco Interamericano de Desarrollo a realizar estudios específicos por país los cuales han sido integrados en un estudio global. Estos trabajos han sido presentados y discutidos en un foro regional realizado en Antigua Guatemala, en diciembre de 2002.

El presente trabajo hace referencia a la situación del Sistema Tributario Municipal en Guatemala. Su importancia no radica en la descripción del sistema, para lo cual existen otros trabajos de muy buena calidad y mayor profundidad.

Es por ello que se ha pretendido hacer un relevamiento de las propuestas de modificación del régimen tributario municipal y de los sistemas de transferencias de recursos intergubernamentales. En el trabajo se analizan dichas propuestas y se sugieren variantes a ellas con el fin de contribuir al debate hoy vigente en el país. Esa es la finalidad más importante del estudio, a más de generar los insumos necesarios para la realización del estudio comparativo global.

Los puntos de vista expresados en el documento son responsabilidad exclusiva de su autor, y no comprometen la percepción sobre el particular del Banco Interamericano de desarrollo.

1. Aspectos Generales

La Constitución Política de la República de Guatemala señala que su territorio (108,889 Kms²) está dividido en departamentos y estos en municipios. Actualmente existen 22 departamentos y 331 municipios. Es atribución del Congreso modificar la división administrativa del país.

El municipio capital de la República – Ciudad de Guatemala - tiene una población de alrededor de un millón de habitantes a la que se agregan otros setecientos mil para formar el conurbano capitalino, formado por tres municipios.

La mayoría de la población (63%) habita en áreas rurales; sólo dos departamentos (Guatemala y Sacatepéquez) tienen predominancia urbana. La población urbana de los departamentos localizados al noroeste de la República (Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché, San Marcos y Totonicapán) representa menos de la quinta parte del total. En dichos departamentos se concentran los índices de pobreza más altos.

Casi dos tercios de la población habita en 169 municipios que tienen entre 20 y 50 mil habitantes; el resto habita en municipios con poblaciones menores a 20.000 o mayores a 100.000 habitantes. El Cuadro 1 muestra la distribución de la población por tamaño de municipio.

Cuadro 1
Población por tamaño de municipio
(Proyección al año 2000)

Concepto		Municipios		Población	
		Cantidad	%	Cantidad	%
	< 5000	13	4	45,063	0
5.001	10.000	50	15	390,758	3
10.001	20.000	88	27	1,292,300	11
20.001	50.000	131	40	4,161,727	37
50.001	100.000	38	12	2,743,654	24
100.001	200.000	7	2	932,890	8
	> 200,000	3	1	1,818,942	16
TOTAL		**330**	**100**	**11,385,334**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en información del INE (www.sgpg.gob.gt/ine).

El gobierno del departamento está a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República cuyo desempeño es acompañado por un Consejo Departamental de Desarrollo, presidido por éste e integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado. El gobierno departamental financia sus actividades con recursos del Gobierno Central.

Los gobiernos municipales son ejercidos por los concejos municipales integrados por el alcalde, los síndicos y concejales. Son electos por sufragio universal por un período de 4 años. La Constitución Política reconoce la autonomía municipal que se expresa en la libre elección de sus autoridades, la obtención y disposición de sus recursos y la atención de los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Las municipalidades tienen capacidad normativa en el área de su competencia a través de la emisión de ordenanzas y reglamentos específicos.

Los siguientes dos cuadros muestran la evolución de los ingresos municipales de los tres últimos años de la década pasada. Para los fines de este estudio, se han dividido los ingresos en tres categorías; tributos, transferencias gubernamentales y otros ingresos. Más adelante se presenta la información con mayor detalle.[1]

Los ingresos municipales en términos nominales muestran una variación positiva en el período analizado (ver Cuadro 2); sin embargo, en dólares estadounidenses (ver Cuadro 3), la situación se invierte en el último bienio como consecuencia de la devaluación de la moneda (15%) y la disminución de las transferencias del gobierno central.

1 El Código Tributario de Guatemala reconoce tres categorías de tributos: impuestos, arbitrios y contribuciones por mejoras. En este trabajo, y para fines comparativos con lo que acontece en el resto de países de Centroamérica, se han incorporado dentro de esta categoría a las tasas. Las transferencias gubernamentales incluyen el aporte constitucional y al rendimiento de los impuestos nacionales coparticipables. En los otros ingresos se consignan los ingresos corrientes no tributarios, las transferencias y donaciones del sector privado y los desembolsos por préstamos obtenidos por las municipalidades. La base de la información ha sido obtenida del INFOM (Instituto de Fomento Municipal); sin embargo al haberse detectado inconsistencias se han completado con información de R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

Cuadro 2
Ingresos municipales (miles de quetzales corrientes)

Concepto	1997	1998	1999
Total Ingresos	**1,896,506.07**	**2,438,472.27**	**2,448,474.78**
Ingresos Tributarios	285,523.71	365,108.58	424,645.85
Transferencias Gubernamentales	1,173,119.61	1,480,818.63	1,327,231.08
Otros Ingresos	437,862.75	592,545.06	696,597.85

FUENTE: elaboración Propia con Base en Datos de INFOM y de R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

Cuadro 3
Ingresos municipales (miles de US dólares corrientes)

Concepto	1997	1998	1999
Total Ingresos	**312,505.12**	**380,939.87**	**331,171.23**
Ingresos Tributarios	47,048.42	57,037.52	57,435.96
Transferencias Gubernamentales	193,305.94	231,334.54	179,516.15
Otros Ingresos	72,150.76	92,567.81	94,219.13

FUENTE: tipo de cambio.- Banco de Guatemala.

La estructura de los ingresos (ver Cuadro 4), muestra la preeminencia de las transferencias gubernamentales que, para el conjunto de municipalidades, representan más del 50% del total, en 1999 y se aproximaban a las dos terceras partes, dos años antes.[2] Obviamente, la importancia relativa de las transferencias no es común a todas las municipalidades; mientras que para los gobiernos locales del departamento de Guatemala representan alrededor de la cuarta parte de sus ingresos (para la capital, menos de la sexta parte), para las municipalidades del departamento de El Progreso significan más de las tres cuartas partes.

Cuadro 4
Estructura de los ingresos municipales (Porcentaje)

Concepto	1997	1998	1999
Total Ingresos	100	100	100
Ingresos Tributarios	15	15	17
Transferencias Gubernamentales	62	61	54
Otros Ingresos	23	24	28

FUENTE: elaboración Propia con Base en Datos de INFOM y de R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

El Cuadro 5 muestra la evolución de los ingresos municipales en el período analizado. Se puede observar que, en dólares estadounidenses, los ingresos de 1999 son apenas superiores en 6%, respecto al período base; sin embargo, en el año intermedio (1998) ese índice alcanzó a 22%.

La caída en los ingresos municipales entre 1998 y 1999 se debe a la disminución de las transferencias; en efecto, en el año 1999 las transferencias - en moneda medidas en dólares - son inferiores en más de 20 por ciento respecto al año anterior y en 7% respecto a 1997. Esa disminución, sin embargo, pudo ser compensada por un aumento del resto de ingresos. Es

[2] La única explicación posible para la caída de las transferencias durante el año 1999 es que existió un retraso por parte del Gobierno Central en la entrega de recursos a las municipalidades. Las recaudaciones tributarias del Gobierno Central, en dólares estadounidenses prácticamente fueron las mismas en los años 1998 y 1999, mientras que las transferencias, en la misma moneda, disminuyeron en 22%. Ese retraso debería reflejarse en un incremento sustancial de las transferencias para el año 2000. En cualquier caso, los datos reflejan la vulnerabilidad del sistema de transferencias gubernamentales en Guatemala.

destacable el incremento de los ingresos tributarios puesto que, como se verá más adelante, el régimen legal no contempla ningún sistema de indexación.

Cuadro 5
Evolución de los ingresos municipales
(Base: 1997 = 100)

Concepto	1997	1998	1999
Total Ingresos	100	122	106
Ingresos Tributarios	100	121	122
Transferencias Gubernamentales	100	120	93
Otros Ingresos	100	128	131

FUENTE: elaboración propia con base en datos de INFOM y de R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

La tendencia anotada, en términos per cápita (ver Cuadro 6), obviamente es más acentuada que en valores absolutos por el efecto del crecimiento de la población. Las transferencias gubernamentales disminuyeron en una cuarta parte el último año de la serie analizada, mientras que los ingresos tributarios muestran un ligero incremento.

Independientemente de ello, llama la atención el valor absoluto per cápita de los ingresos tributarios; cada ciudadano guatemalteco aporta en promedio a sus gobiernos municipales vía tributos alrededor de 5 dólares al año. Esta suma indudablemente afecta la calidad y cobertura de los servicios municipales que se financian a través de esa fuente.

Cuadro 6
Ingresos municipales per cápita (US dólares corrientes)

Ingresos	1997	1998	1999
Total Ingresos	29.71	35.28	29.87
Ingresos Tributarios	4.47	5.28	5.18
Transferencias Gubernamentales	18.38	21.42	16.19
Otros Ingresos	6.86	8.57	8.50

FUENTE: población.- Elaborado con base a información del Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala www.segeplan.gob.gt/ine.

El hecho se confirma al relacionar los ingresos municipales con el PIB (ver Cuadro 7); los ingresos tributarios no tienen ninguna incidencia sobre el producto, respondiendo a una tendencia que se observa también en el ámbito nacional[3].

Cuadro 7
Relación ingresos municipales / PIB

Ingresos	1997	1998	1999
Total Ingresos	1.76	1.97	1.82
Ingresos Tributarios	0.26	0.30	0.32
Transferencias Gubernamentales	1.09	1.20	0.99
Otros Ingresos	0.41	0.48	0.52

FUENTE: PIB.- Banco Mundial.

[3] La presión tributaria de Guatemala (recaudaciones tributarias/PIB), es una de las más bajas de Latinoamérica, lo que dificulta el accionar del Estado. El tema fue abordado en los Acuerdos de Paz que contemplan un Pacto Fiscal que debía permitir elevar dicho indicador en el corto plazo hasta 12%, aspecto que no podrá ser alcanzado. El Pacto Fiscal también contempla la modernización del Impuesto Único sobre Inmuebles. La iniciativa fue atendida muy parcialmente.

La relación ingresos municipales / ingresos tributarios del Gobierno Central (ver Cuadro 8), muestra índices más elevados que el de otros países de Centro América, como consecuencia del aporte constitucional y de que la presión tributaria – en el ámbito nacional – es baja.

Sin embargo, a la información del cuadro siguiente cabe realizar dos comentarios: por una parte, se confirma el limitado potencial de los tributos municipales para financiar las actividades de los gobiernos locales. Por otra parte, obsérvese que en el año 1999 las transferencias gubernamentales son inferiores al 10% de los ingresos tributarios del Gobierno Central. Considerando que el aporte constitucional es calculado sobre una base más amplia que los ingresos tributarios ("ingresos ordinarios de la Nación") y que dentro las transferencias se consignan la coparticipación en algunos impuestos nacionales (IVAPAZ, Impuesto a la Circulación de Vehículos, etc.), el déficit en las asignaciones presupuestarias es evidente, confirmando las limitaciones de los mecanismos de asignación de tales recursos.

Cuadro 8
Relación de ingresos municipales / Ingresos impositivos nacionales (%)

Ingresos	1997	1998	1999
Total Ingresos	18.77	21.07	18.31
Ingresos Tributarios	2.83	3.15	3.18
Transferencias Gubernamentales	11.61	12.79	9.92
Otros Ingresos	4.33	5.12	5.21

FUENTE: recaudaciones de impuestos nacionales.- Superintendencia de Administración Tributaria. www.sat.gob.gt/estadísticas.

Lo expuesto en esta sección, a más de contextualizar el ámbito institucional en el que actúan las municipalidades de Guatemala, nos permitió dar algunas luces sobre los problemas del sistema financiero municipal de ese nivel de gobierno. En ese ámbito, cabe destacar dos hechos; la insuficiente capacidad del régimen tributario municipal para atender las necesidades de los municipios y las limitaciones del sistema de transferencias gubernamentales.

2. Régimen Municipal[4]

Las municipalidades de Guatemala sujetan sus acciones al Código Municipal, recientemente modificado[5], que tiene por objeto desarrollar los principios referentes a la organización, gobierno, administración y funcionamiento de las entidades locales territoriales, así como al contenido de sus competencias.

Las entidades territoriales locales son: (i) el municipio; (ii) las entidades locales territoriales en que se divide este; (iii) los distritos metropolitanos y; (iv) las mancomunidades de municipios.

2.1 Competencias municipales

Las competencias municipales se dividen en propias y delegadas (artículos 68 y 70 del Código Municipal). Las primeras son "aquellas inherentes a su autonomía establecida

[4] Tomando en cuenta los fines de este trabajo, la descripción que sigue enfatiza los aspectos relativos a las competencias municipales en materia de servicios públicos. En el siguiente capítulo se abordará los temas relacionados a los aspectos financieros.

[5] Decreto 12 – 2002 de 2 de abril de 2002.

constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios". Las competencias delegadas son las que el Gobierno Central transfiere a los municipios mediante convenio.

2.1.1 Competencias propias

La municipalidad "para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias" está autorizada a promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios que contribuyan a "mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio". Específicamente, el Código Municipal reconoce como propias las competencias señaladas en el Cuadro 9 que se presenta en las páginas siguientes.[6]

La prestación de servicios de competencia municipal puede realizarse: (i) por la propia municipalidad; (ii) por empresas de propiedad de esta; (iii) por mancomunidades de municipios o; (iv) por agentes privados mediante su concesión. Esta última modalidad no rige para los centros de acopio, terminales de mayoreo y mercados municipales.

El otorgamiento de concesiones se realiza siguiendo las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado, mediante contrato de derecho público por plazo determinado (25 años prorrogables) definido en función a las inversiones que deben ser realizadas.

Los contratos de concesión deben estipular expresamente que el reglamento municipal para la prestación del servicio, forma parte de él, que el concesionario se obliga a acatar las ordenanzas que regulan al servicio, a llevar su contabilidad de acuerdo a Ley, someterse al control que ejercite la Contraloría General de Cuentas y otorgar a la municipalidad la información que solicite. La municipalidad tiene derecho a adquirir el servicio (gratuitamente o a cambio de una indemnización pactada al inicio de la concesión), una vez que el plazo del contrato fenezca.

A más de esas formas de administración de los servicios de competencia municipal sus autoridades pueden solicitar, al Gobierno Nacional, o a otras dependencias públicas, que presten dichos servicios.

[6] La forma como están organizadas las competencias corresponde a un ordenamiento propio. En el Código Municipal ellas aparecen únicamente listadas. Para la elaboración del cuadro, se ha tomando en cuenta el Título V, Capítulo I que norma las competencias propias y delegadas (artículos 68 y 70), otros donde señalan las atribuciones de las autoridades del gobierno municipal y otras disposiciones. Únicamente se mencionan las competencias en materia de servicios municipales y no a las relativas a la administración interna y financiamiento de los gobiernos locales. La regulación de competencias hace referencia únicamente a aquellas que no son de exclusiva responsabilidad de la municipalidad, aún cuando fueran otorgadas en concesión en cuyo caso la municipalidad debe supervisar que el servicio sea prestado de acuerdo a lo señalado en el contrato y las normas técnicas aplicables.

Cuadro 9
Competencias municipales propias en materia de servicios públicos

Materia	Competencia			
	De Hacer	De Autorizar	Regular	De Verificar Cumplimiento de Regulación
Actividades económicas.	Fomento.	Licencia de funcionamiento.	Normas técnicas, sanitarias y de uso del espacio.	Por parte de afectados.
Agua Potable.	Extensión de redes y abastecimiento domiciliario.			
Alcantarillado.	Extensión de redes y acometidas domiciliarias.			
Biblioteca.	Administración de servicios municipales.			
Bienes de dominio municipal.	Construcción, mantenimiento.	Autorización de uso privativo.		Sanción por daño, uso indebido o sustracción.
Caminos de acceso a circunscripciones internas.	Construcción y mantenimiento.		Normas de uso.	Por parte de ciudadanía.
Catastro Municipal.	Elaboración y mantenimiento en concordancia con compromisos adquiridos con Gobierno Central.			
Cementerios.	Provisión del servicio.	Funcionamiento de servicios privados.	Normas de funcionamiento.	Para servicios propios y privados.
Construcción de obras públicas y/o privadas.		Licencias de construcción.	Normas de construcción.	Por parte de constructores.
Cultura.	Preservación y promoción de identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres.			
Deporte.	Fomento.			
Desechos sólidos.	Recolección, tratamiento y disposición.		Reglamento de disposición y tratamiento.	Por parte de ciudadanía.
Educación pre primaria y primaria y programas de alfabetización.	Gestión de funcionamiento.			
Farmacias.	Gestión y administración.			
Justicia.	Mediar en conflictos entre vecinos y entre éstos y la municipalidad. Conocer, resolver e imponer sanciones por violación a normas municipales, a través de los juzgados de asuntos municipales.			
Limpieza.	De bienes públicos de dominio municipal.		Normas de higiene.	Por parte de ciudadanía.

Materia	Competencia			
	De Hacer	De Autorizar	Regular	De Verificar Cumplimiento de Regulación
Mercados.	Provisión del servicio.	Funcionamiento de centros de abasto privados.	Emisión normas de funcionamiento.	Para centros propios y privados.
Ornato.	De bienes de dominio municipal.		Normas de cuidado.	Por parte de ciudadanía.
Ordenamiento Territorial.	Definición de planes.	Autorización de lotes, parcelamientos y urbanizaciones.	Normas de ordenamiento territorial y equipamiento de servicios públicos.	Verificación del cumplimiento de normas.
Parques, jardines y lugares de recreación.	Construcción, mantenimiento, gestión y promoción.			
Policía municipal.	Creación para velar por el cumplimiento disposiciones legales municipales.			
Producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.		Licencias de funcionamiento.	Normas de control sanitario.	Por parte de agentes involucrados en dichas actividades.
Rastros.	Provisión del servicio.			
Recursos renovables y no renovables.			Normas de promoción y protección.	Por parte de ciudadanos.
Registro civil.	Administración y mantenimiento.			
Registro de vecindad.	Administración y mantenimiento.			
Tránsito.	Regulación de uso de vías, control del tránsito (cuando ejerza esa atribución).		Normas de uso de vías y tránsito.	Por parte de conductores.
Transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.		Creación de líneas de ruta fija y acceso de nuevos operadores.	Normas de funcionamiento y acceso de operadores.	Por parte de operadores.
Uso del Suelo.	Definición de planes de uso, respetando lugares de significación histórica y cultural, vocación del uso del suelo y crecimiento de centros poblados.		Normas de uso del suelo.	Verificación del cumplimiento de normas.
Vías urbanas.	Apertura, pavimentado y mantenimiento.		Normas de uso.	Por parte de ciudadanía.

FUENTE: elaboración propia con base en disposiciones del Código Municipal.

2.1.2 Competencias delegadas

Las competencias del Gobierno Central delegadas al municipio se hacen efectivas únicamente cuando existe aceptación de éste y en todo caso, deben ir acompañadas con los recursos financieros que requieran.

Específicamente el Reglamento de la Ley General de Descentralización[7] señala los siguientes criterios para determinar qué servicios deben ser delegados:

- Cercanía y oportunidad en la prestación de los servicios públicos hacia las comunidades;
- Aumento en la cobertura de los servicios;
- Mejoramiento de la distribución del ingreso y asignación de recursos;
- Reducción de los costos de operación e inversión;
- Aumento de la rentabilidad social mediante la participación ciudadana;
- Mayor equidad económica y social;
- Mejoras en la recaudación del ingreso y racionalización del gasto local; y
- Coordinación entre la administración pública central y municipal.

La delegación de competencias procede por decisión del Gobierno Nacional o a solicitud de los destinatarios que pueden ser las municipalidades, las mancomunidades de municipios o las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades.

Las disposiciones del Código Municipal y de la Ley de Descentralización insertas en este capítulo demuestran que Guatemala cuenta con un adecuado marco institucional en materia de prestación de servicios públicos de índole local; a manera de conclusión, vale la pena señalar los siguientes aspectos que justifican esa afirmación:

- La incorporación de los conceptos de competencias propias y delegadas. La definición de competencias delegadas permite que el proceso de descentralización, en la medida que exista voluntad política por parte del Gobierno Central y de las entidades territoriales receptoras de dichas competencias, se realice de manera gradual, precautelando la calidad y cobertura del servicio delegado. El que se deba contar con la aceptación del ente delegado para transferir la competencia tiene la virtud de evitar el avasallamiento del Gobierno Central sobre los gobiernos sub nacionales (mediante la transferencia de competencias “no deseadas” y sin el respaldo económico suficiente). Sin embargo, parecería necesario definir normas que eviten que suceda la situación inversa, es decir, que los gobiernos sub nacionales se nieguen, sin razón, a aceptar la transferencia de competencias. Estas normas podrían estar relacionadas con plazos máximos (para recibir la competencia) o porción de municipalidades que ya están a cargo de determinado servicio.
- En ese mismo ámbito, se debería estudiar la posibilidad de incorporar a las gobernaciones departamentales dentro los destinatarios de la delegación de competencias. Esto es particularmente importante para ciertos servicios en los que se presentan economías de escala (educación y salud para niveles superiores a la atención primaria, por ejemplo).[8]
- La claridad con que están expuestas las competencias municipales propias. Los legisladores de Guatemala, con la promulgación de las modificaciones del Código

[7] Acuerdo Gubernativo 312 – 2002 del 6 de septiembre de 2002.

[8] La incorporación de normas que obliguen a la recepción de competencias delegadas y la incorporación de las gobernaciones al proceso de descentralización, no requiere la modificación de la Ley de Descentralización porque ambos aspectos ya están normados.

Municipal, tuvieron el cuidado de no incurrir en generalizaciones que crean incertidumbre jurídica respecto a las competencias de cada nivel de gobierno.

- La excepción a la afirmación del párrafo anterior es él haber establecido condiciones poco claras para la atención por parte de las municipalidades de las funciones de tránsito vehicular y del catastro de bienes inmuebles; ambas tareas "naturalmente" son de índole municipal (por tener base local) por lo que no tiene sentido que su atención esté supeditada a decisión del poder central. Asimismo, no está clara cuál es la función de la municipalidad en cuanto a la atención del servicio de educación pre escolar y escolar.
- Finalmente cabe afirmar que, si bien el nuevo Código Municipal da claridad a los mecanismos para concesionar los servicios municipales, hubiera sido deseable que se incorporen normas respecto a la definición de tarifas por parte del concesionario y a las metas que debe cumplir en cuanto ampliación de la cobertura y calidad del mismo. Ambos aspectos deben quedar especificados en los contratos de concesión para evitar el deterioro de la economía y calidad del servicio o la presentación de conflictos sin solución entre los usuarios, los concesionarios y las autoridades municipales.

3. Régimen Tributario

Este capítulo está destinado a estudiar el régimen tributario municipal para lo cual, en la primera parte, se hace un relevamiento de las normas legales que lo rigen. Posteriormente, se describe el rendimiento obtenido en materia de recaudación y finalmente, se realiza un recuento de las iniciativas existentes tendientes a reformarlo. Para facilitar la comprensión del régimen tributario, el Cuadro 12 sintetiza las características de cada uno de los tributos.

3.1 Aspectos normativos

Las normas legales que rigen al sistema tributario y de transferencias gubernamentales municipales están descritas en la Constitución Política de la República, el Código Municipal y diversas leyes específicas.

La Constitución Política, CP, señala que corresponde al Congreso de la República crear impuestos, arbitrios y contribuciones especiales así como determinar las "bases de recaudación" que se refieren al hecho generador, las exenciones, el sujeto pasivo, la base imponible, las infracciones y sanciones, etc. (Principio de Legalidad; artículo 239 de la CP). La misma norma señala expresamente que las municipalidades deben ajustarse a dicho principio (artículo 255). Al **no considerarse a las *tasas* como tributos**, su definición (así lo dispone el Código Municipal) es una atribución de los Concejos Municipales.

El Código Tributario[9] define el ***arbitrio*** como "el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades y, a la ***contribución especial***, como "el tributo que tiene como determinante del hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o de servicios estatales". La contribución especial por mejoras, está establecida para costear la obra pública que produce una plusvalía inmobiliaria y tiene como límite para su recaudación, el gasto total realizado y como límite individual para el contribuyente, el incremento del valor del inmueble beneficiado.

[9] El ámbito de aplicación del Código Tributario alcanza a los tributos nacionales; sin embargo, las municipalidades pueden utilizarlo supletoriamente a falta de una disposición legal concreta. Es el único lugar donde se definen las categorías tributarias. Las disposiciones transitorias de la Constitución Política señalan que en el transcurso de un año, a partir de su promulgación, debería emitirse un Código Tributario Municipal.

Al principio constitucional expuesto, se agrega el "principio de capacidad de pago" (artículo 243 de la Constitución Política) que señala que el régimen tributario debe estructurarse en función a la capacidad de pago de los ciudadanos, prohibiéndose los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación. Finalmente, dicha norma legal prohíbe a cualquier organismo del Estado – salvo las propias municipalidades – eximir tasas o arbitrios municipales.

El artículo 100 del Código Municipal consigna dos fuentes de ingreso tributario municipal; (i) "el producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales y; (ii) "el ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras,... ".

Otra fuente de ingresos que puede ser considerada de índole tributaria, se refiere al "producto de los impuestos que el Congreso de la República decrete a favor del municipio"[10].

En sentido estricto, no existen impuestos municipales (sino arbitrios), por lo que se entiende que la disposición transcrita se refiere a impuestos nacionales cuyo producto beneficia a las municipalidades. Dentro de estos, existen dos tipos: los recaudados por la administración tributaria nacional, cuyo beneficio en parte es distribuido entre las municipalidades (coparticipación tributaria, que forma parte del régimen de transferencias) y los recaudados por la municipalidad en aplicación de convenios específicos suscritos con el Ministerio de Finanzas Públicas; en este último caso la recaudación beneficia íntegramente a la municipalidad, por lo que puede ser considerado como un ingreso tributario de ésta. El artículo 104 del Código Municipal recupera ambas formas.

3.2 Caracterización del régimen tributario municipal

Específicamente, los tributos que forman parte del Régimen Tributario Municipal[11], son:

- Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).
- Arbitrio de Ornato Municipal (Boleto de Ornato).
- Arbitrios sobre actividades económicas.
- Arbitrio por extracción de productos.
- Contribuciones por mejoras.

En lo que sigue se realizará una descripción de las características de estos tributos, detallando de manera más extensa lo referente al IUSI, por su importancia dentro los ingresos municipales actuales y potenciales[12].

3.2.1 Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI)[13]

El IUSI es un impuesto nacional que grava la propiedad o posesión de "bienes inmuebles rústicos o rurales y urbanos integrados por el terreno, las estructuras, construcciones,

---

[10] Es el caso del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).

[11] Adicionalmente, existen otros tributos de significación marginal y de validez legal discutible, que son recaudados por el INFOM y distribuidos a las municipalidades; entre estos se tiene: (i) impuesto sobre la exportación de café; (ii) arbitrio sobre algodón; (iii) arbitrio sobre aceites esenciales; (iii) arbitrio sobre la producción de hule; (iv) arbitrio sobre la pesca marítima; (vi) arbitrio sobre televisión por cable; (vii) impuesto sobre aguardiente, y; (vii) impuesto sobre cerveza. Ver: J.A. Pérez (2001).

[12] Al final de esta sección se inserta un esquema con las principales características de los tributos municipales.

[13] Si bien este impuesto tiene carácter nacional, como su producto beneficia a los gobiernos locales, forma parte del régimen tributario municipal por lo cual se lo describe y analiza en esta sección.

instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes"[14] y el usufructo de dichos bienes de propiedad estatal.

La base imponible está constituida por los valores de los inmuebles que pertenezcan al mismo contribuyente, determinado mediante: (i) autoavalúo; (ii) avalúo practicado por el administrador del impuesto; (iii) avalúo técnico practicado por avaluador autorizado (por la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles) a requerimiento del sujeto pasivo o; (iv) por los valores consignados en el aviso notarial emergente de la transferencia del bien a cualquier título. Esta forma de valoración es válida en la medida que el resultado obtenido sea mayor al consignado en la matrícula fiscal que constituye el registro catastral del bien inmueble[15].

Para efectuar el autoavalúo, el administrador del impuesto está autorizado a convocar a los contribuyentes a presentar declaraciones juradas sobre las características y valores de sus inmuebles (así sea que estos no cuenten con matrícula fiscal). En caso de incumplimiento a dicha convocatoria, el administrador queda autorizado a efectuar la tarea (por medio de valuadores autorizados) a costo del contribuyente. De comprobarse diferencias entre lo declarado y la realidad, se rectificarán dichos datos.[16]

Las alícuotas del impuesto varían en forma progresiva en función al valor del inmueble, tal como lo muestra la siguiente tabla:

Cuadro 10
Tabla de alícuotas del impuesto único sobre inmuebles

Valor del inmueble (Q.)				Impuesto a pagar ‰
De	0	a	2,000.0	Exento
De	2.000.01	a	20,000.00	2
De	20,000.01	a	70,000.00	6
De	70,000.01	en adelante		9

Fuente: Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI-.

a. Funciones del administrador del IUSI

La administración del Impuesto está a cargo de la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas cuyas funciones específicas son:

- Autorización, sanción y cancelación de licencias de valuador.
- Registro, control y fiscalización del impuesto.
- Recaudación del Impuesto y multas.
- Elaborar y mantener el catastro y registro fiscal (matrícula fiscal) y establecer sistemas de valuación.

[14] Se entiende por cultivo permanente el que tiene un término de producción superior a 3 años. No integran la base imponible la maquinaria y equipo y, en las propiedades rurales, los centros de beneficio social de los trabajadores, tales como las viviendas, escuelas, centros de salud, etc.

[15] La Ley del IUSI establece que la Dirección de Catastro del Ministerio de Finanzas Públicas debe elaborar y mantener actualizado el catastro y establecer el valor fiscal de los inmuebles registrados para fines de tributación, de conformidad con el manual de avalúos que debe ser aprobado mediante Acuerdo Ministerial y actualizado cada 5 años. La determinación del valor fiscal puede ser delegada a las municipalidades y, en dicho caso, aprobado por el Concejo Municipal.

[16] La declaración en falso de la realidad tributaria constituye un caso de defraudación. Si bien la ley del IUSI no lo señala, al tratarse de un impuesto nacional, se debería aplicar las sanciones establecidas en el Código Tributario para ese tipo de delitos, así sea que el impuesto sea administrado por la municipalidad.

- Formular el manual técnico de valuación y actualizarlo cada cinco años para su aprobación mediante Acuerdo Ministerial.

Con excepción de la formulación del manual técnico, se puede interpretar que estas funciones pueden ser trasladadas (delegadas) expresamente a las municipalidades que posean la capacidad administrativa para absolverlas[17].

La actualización de la información del catastro se realiza mediante dos vías; las municipalidades deben informar sobre las nuevas construcciones y mejoras incorporadas a la propiedad inmueble y el Registro de Propiedad, dentro los diez primeros días hábiles de cada mes, la nómina de nuevos inmuebles (fincas) inscritos.

A pesar que la ley señala que la inscripción en catastro utiliza el sistema de folio real (es decir, se inscribe a partir de las "características legales de cada inmueble que posea una persona en todo el territorio nacional"), no se contempla una obligación explícita para que el propietario original o el que adquiere la propiedad informe ese hecho.

3.2.2 Las principales observaciones al Impuesto Único sobre Inmuebles son las siguientes:

a. No parece adecuado que formen parte de la base imponible los cultivos permanentes ni las instalaciones que requieran las propiedades agrarias puesto que se está incorporando un sesgo en su contra, con relación a otras actividades económicas. Bajo esas condiciones, para que el impuesto sea equitativo debería gravarse la maquinaria y equipo empleados en actividades industriales, por ejemplo, lo cual constituye un despropósito.

b. La forma cómo está construida la tabla de alícuotas que, en el margen posibilita que el inmueble que valga un quetzal más pague una alícuota mayor, estimula la discrecionalidad en la determinación de valores. Debería establecerse una tabla que genere una curva perfecta, sin que presente saltos a medida que aumenta el valor.[18]

c. La Ley debería contemplar un método de indexación de la tabla de valores sobre los que se aplica la alícuota; de lo contrario se quita progresividad al impuesto[19] y las propiedades de menor valor terminan pagando la escala máxima generando rechazos legítimos de la población.

d. Independientemente del método de valoración que se emplee, el resultado debería ser el mismo, caso contrario, dos inmuebles iguales pagarán impuestos diferentes quitando legitimidad a la acción de la administración tributaria. Para que ello suceda, la ley debería

---

[17] La afirmación está expresada en forma condicional porque la Ley no tiene una formulación clara al respecto. Por una parte, el artículo 13 señala que la Dirección de Catastro del Ministerio de Finanzas Públicas podrá delegar funciones a las municipalidades "cuando sea necesario para la mejor administración del impuesto o para cambiar el valor del inmueble mediante avalúo, que deberá ser aprobado por el Concejo Municipal". Sin embargo, en el Artículo 15 se señala que dicha Dirección "debe elaborar y mantener actualizado el catastro y registro fiscal de los bienes inmuebles en todo el territorio de la República, bajo el sistema de folio real y establecer sistemas de valuación, determinando el justiprecio de los mismos para efectos impositivos, de...". Esa no es la única imprecisión legal respecto al registro de inmuebles y el catastro. En la Constitución Política de la República se señala (artículo 230) que el Registro General de la Propiedad debe ser organizado de tal forma que cada departamento o región que la ley específica determine, cuente con su propio registro y el respectivo *catastro fiscal*. El Código Civil norma lo relativo al Registro de Propiedad; en su Artículo 1131º señala que toda inscripción expresará... su ubicación indicando el municipio y departamento en que se encuentra, área, rumbos, o azimut o coordenadas geográficas debidamente georeferenciadas al sistema geodésico nacional.." Esto último corresponde claramente a un registro catastral. Por su parte, el artículo 1130º señala que es la municipalidad la que debe certificar la dirección del inmueble que se inscribe, así como su "identificación registral".

[18] Eso se logra mediante la aplicación de dos alícuotas para cada valor; una se aplica sobre el límite inferior de la escala y la segunda, sobre el excedente de valor a dicho límite.

[19] En Guatemala, como los valores de los inmuebles están desactualizados, ese hecho pasó desapercibido.

establecer un parámetro de valor único (el valor de mercado, por ejemplo), a partir del cual se pueden emplear diversos métodos para reflejar el mismo. Consideramos pertinente que una autoridad del Gobierno Central tenga a su cargo la formulación del Manual de Avalúo que, contrariamente a lo que se insinúa en la Ley, debería circunscribirse a definir la metodología de cálculo del valor (antes que dar pautas sobre el valor mismo). Si fuese así, no se requeriría que sea actualizado periódicamente (por ejemplo cada 5 años como señala la Ley), sino sólo cuando se modifiquen los determinantes de los valores de mercado. Bajo esa hipótesis, las municipalidades, en aplicación de dicha metodología, se encargarían de establecer el valor de los inmuebles[20].

e. Las formas de actualizar la información del catastro son insuficientes al no contemplar la obligación de registrar los cambios de dominio propietario. Además, el supeditar la matrícula fiscal a la información sobre derecho propietario, puede afectar el cobro del impuesto para aquellos casos en que esté en litigio (o exista simple posesión) un inmueble. Para solucionar este problema lo deseable es que el Registro de la Propiedad y el catastro sean uno sólo. Como para ello existen dificultades institucionales, una alternativa es que todas las instituciones que manejan dicha información accedan, en el área de su competencia, a la misma base de datos. De ese modo, el Registro de la Propiedad sería el organismo encargado de modificar los datos sobre propiedad y las anotaciones que pesan sobre un inmueble; la administración tributaria, haciendo uso de dicha información, se encarga de la recaudación, fiscalización y cobranza de tributos dentro su jurisdicción; el departamento técnico municipal, autoriza y registra las nuevas construcciones, etc.

g. Se deben tipificar más claramente las infracciones y establecer las sanciones aplicables. No tiene sentido, por ejemplo, que no se cobren intereses por mora. La tipificación de delitos o contravenciones tributarias y las sanciones aplicables, deberían ser parte del Código Tributario y no estar dispersas en cada ley tributaria como en este caso. Lo propio acontece en materia de impugnaciones a los actos de la administración (tributaria y catastral).

3.2.3 Boleto de Ornato

El Boleto de Ornato (Arbitrio de Ornato Municipal) es un tributo anual cuyas tasas fueron actualizadas por última vez en 1996[21].

El tributo recae sobre el ingreso de las personas mayor a 300 quetzales (± 40 US dólares), mediante una escala que varía en función al monto de los ingresos mensuales, como lo muestra el siguiente cuadro.

[20] El valor establecido para el catastro no sólo se emplea para fines fiscales o relacionados con las obligaciones entre el Estado y los ciudadanos; es también útil para fines civiles (hipotecas, cálculo patrimonial, transferencias, etc.). Es por ello que debe reflejar de la mejor forma posible el valor del mercado. Si se trata de contar con una política tributaria "activa", esto es, rebajar o aumentar los tributos en determinadas situaciones, es mejor manipular la alícuota (disminuir o aumentar la alícuota) antes que el valor. Es por ello que se sugiere dejar a discreción de los Concejos Municipales definir las alícuotas de este impuesto a partir de franjas establecidas en la Ley.

[21] Decreto Nº 121 – 96 del Congreso de la República de 21 de noviembre de 1996.

Cuadro 11
Alícuotas del Boleto de Ornato

Ingresos mensuales (Q.)					Impuesto a pagar (Q.)
1.	De	300.01	a	500.00	4.00
2.	De	500.01	a	1,000.00	10.00
3.	De	1,000.01	a	3,000.00	15.00
4.	De	3,000.01	a	6,000.00	50.00
5.	De	6,000.01	a	9,000.00	75.00
6.	De	9,000.01	a	12,000.00	100.00
7.	De	12,000.01		en adelante	150.00

Fuente: Decreto Nº 121 – 96 del Congreso de la República del 21 de noviembre de 1996.

Si bien no está explícito en las normas legales de creación del tributo, este recae sobre todo en las personas asalariadas, puesto que los empleadores se constituyen en los agentes de retención del mismo, salvo que los ciudadanos (mayores de 18 años y menores de 65) deban realizar algún trámite en instituciones públicas como la obtención de pasaporte, cédula de vecindad, licencia de conducir, etc., momento en que se les debe exigir la constancia de pago respectiva.

La recaudación del tributo beneficia a la municipalidad donde reside el sujeto pasivo, así sea que perciba el ingreso en otra jurisdicción municipal.

a. Las principales deficiencias del tributo son las siguientes:

- Es de difícil administración, particularmente cuando la fuente de los ingresos no proviene de un salario.
- La escala del impuesto no es progresiva. Si bien el monto del tributo a pagar aumenta en la medida que aumenta el ingreso, esa variación no es proporcional. En efecto, mientras la persona que percibe un ingreso mayor a Q.12,000 paga 1.25% o menos de este, la persona cuyo ingreso sea el mínimo de la escala (Q.300), paga 1.3%. En las escalas intermedias, dicho porcentaje puede llegar hasta 1.66%.
- Como el tributo está expresado en moneda local y no se contempla ningún sistema de indexación, las recaudaciones – en términos constantes – tienden a ser cada vez menores. De hecho, la primera escala ya no debería utilizarse, puesto que el salario mínimo en actividades no agrícolas equivale a US $ 112, en la actualidad.
- Podría dar lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad puesto que tanto el hecho generador del tributo (percepción de ingresos) como su base imponible (ingreso percibido) son similares al impuesto a la renta de las personas, afectando al principio constitucional de prohibición de la doble tributación.
- Es inequitativo puesto que es imposible que la municipalidad tenga mecanismos adecuados para verificar cuál es el ingreso que percibe una persona que no es asalariada.

3.2.4 Arbitrio sobre actividades económicas y extracción de productos

Los arbitrios sobre actividades económicas, al igual que los que gravan la extracción de productos, tienen vigencia de vieja data; antes de la modificación de la Constitución Política, correspondía a los Concejos Municipales promulgar los llamados “planes de arbitrio” que eran

ratificados mediante Acuerdos Gubernativos. Con la incorporación del principio de legalidad en la Constitución, esa facultad fue derivada al Poder Legislativo[22].

El hecho generador del tributo constituye el ejercicio de una actividad económica dentro la jurisdicción municipal y la extracción de productos de la jurisdicción municipal con fines de venta.

Cada actividad económica y cada producto extraído debe pagar una determinada tasa (diferenciada según municipalidad) definida en función a criterios de rentabilidad (de cada actividad) asociado a un difuso concepto de estímulo / desestímulo sobre el consumo de los productos gravados.

En los planes de arbitrio y en el clasificador presupuestario, el Arbitrio sobre Actividades Económicas está clasificado en cinco categorías; Establecimientos Comerciales, Servicios, Establecimientos Industriales y Diversiones y Espectáculos. Los presupuestos municipales de 1999, muestran 125 actividades económicas diferentes que cancelaron dicho tributo. Por su parte, los productos extraídos que deben cancelar el arbitrio están clasificados en Primarios, Minerales y Vegetales, Agrícolas, Pecuarios e Industriales. Los pagos efectuados para el mismo año, consignan 60 productos diferentes.

Esta forma de imposición adolece de innumerables defectos que determinan que el tributo aporte muy poco al financiamiento municipal y que, si se pretende efectivamente recaudarlo, el costo de dicha tarea sea mayor al beneficio que podría reportar.

a. Las principales deficiencias son las siguientes:

- Como los montos a pagar están expresados en moneda local sin que existan mecanismos de indexación, el poder adquisitivo de la recaudación se deteriora permanentemente. Existen municipalidades cuyos planes de arbitrio tienen una antigüedad mayor a 50 años.
- No existen criterios objetivos para determinar cuál debe ser la magnitud de cada tasa por actividad económica o producto extraído.
- No permite una diferenciación por tamaño del establecimiento gravado, lo cual determina que el tributo - a las actividades económicas - sea altamente regresivo.

El arbitrio a la extracción de productos; es permeable a actividades ligadas a la corrupción y quita competitividad a la producción local. En definitiva, los Arbitrios a las Actividades Económicas y a la Extracción de Productos, constituyen las fuentes de ingreso menos eficientes dentro el Régimen Tributario Municipal de Guatemala.

3.2.5 Contribución por mejoras

La contribución por mejoras es un tributo cuyo objeto constituye el financiamiento de obras de competencia municipal que benefician, de manera particular, a las personas que habitan en el entorno de ella. El tributo, de uso extendido en Guatemala, se aplica para la construcción de obras de drenaje y pavimentado, empedrado o adoquinado de vías. En algún caso también se utiliza para la construcción de sistemas de distribución de agua potable.

[22] Desde la promulgación de la Constitución Política actual hasta el presente, únicamente 15 municipalidades lograron que el Congreso modifique sus planes de arbitrio.

El monto del tributo a pagar está en función del costo de la obra el que es dividido en forma proporcional entre los beneficiarios de la misma; la municipalidad puede absorber una parte de dicho costo.

El cobro de la contribución por mejoras alcanza únicamente a los vecinos que sean beneficiados con "obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles" los cuales deben pagar la contribución "que establezca el Concejo Municipal", que no puede exceder el costo de las mejoras. Los ingresos por concepto de contribuciones, tasas administrativas y de servicios, "preferentemente" deben destinarse a "cubrir gastos de administración, operación y mantenimiento y el pago del servicio de la deuda contraída por el Concejo Municipal para la prestación del servicio de que se trate". (Artículo 102 del Código Municipal (CM).

Las disposiciones del CM sobre contribución por mejoras, son poco claras y pueden dar lugar a la interposición de recursos de inconstitucionalidad si se las compara con las disposiciones de la Constitución Política y del Código Tributario. En efecto:

(i) En aplicación del principio de legalidad, el tributo debe ser establecido por el Congreso; el Código Municipal señala que es establecido por el Concejo Municipal[23].

(ii) El Código Tributario señala que el límite individual para el contribuyente, es el incremento del valor del inmueble beneficiado. El Código Municipal únicamente menciona el costo de la obra; en otras palabras, de acuerdo al Código Tributario, si la obra no influye positivamente en el valor del inmueble, no puede cobrarse este tributo, posibilidad que si existe aplicando las normas del Código Municipal[24].

(iii) El Código Municipal abre la posibilidad de que los recursos recaudados en aplicación de este tributo puedan ser utilizados para otros fines que no sean el financiamiento de la obra al incorporar la palabra "preferentemente".

A pesar de dichas dificultades, definitivamente este tributo es una fuente de ingreso idónea puesto que el destino de los recursos se identifica claramente, lo cual constituye una importante motivación para su aceptación por parte de los afectados por ella.

[23] Se puede argüir, no sin razón, que el Código Municipal es la ley que crea el tributo, por tanto se cumple con el principio de legalidad. Sin embargo, el mismo principio señala que en dicha ley debería anotarse las bases de recaudación (hecho generador, exenciones, base imponible, sanciones, etc.). Es indudable que se quitaría total eficacia a este tributo si se pretende que sea establecido mediante ley, para cada caso particular.

[24] El clasificador presupuestario - norma a la que por la Ley del Presupuesto se rigen las municipalidades - define a la contribución por mejoras en la misma forma que el Código Tributario. Independientemente de ello, existe un error de clasificación en dicha norma porque clasifica a este tributo como parte de los ingresos no tributarios.

Cuadro 12
Principales características de los tributos municipales

Tributo	Hecho Imponible	Sujeto Imponible	Base Imponible	Alícuota o Determinación	Exenciones	Otros
Impuesto Único sobre Inmuebles	Tenencia, bajo cualquier título de bienes inmuebles (incluyendo cultivos permanentes) localizados en una jurisdicción municipal.	Propietarios o poseedores del bien gravado.	Valor fiscal del terreno, construcción y cultivo permanente. El valor fiscal es determinado por el contribuyente, la municipalidad, avaluadores técnicos o valor consignado en aviso notarial en caso de transferencia. Para que dichos valores sean tomados en cuenta, deben ser superiores al consignado en la matrícula fiscal. (La matrícula fiscal la emite la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Min. Finanzas, que puede delegar dicha función a municipalidades.	Escala progresiva (varía entre 0.2 y 0.9%) aplicable sobre el valor fiscal del inmueble.	Inmuebles pertenecientes al Estado, sus entidades y empresas. Misiones diplomáticas y consulares. Organismos internacionales. Universidades. Entidades religiosas autorizadas (si en el inmueble no se ejercita actividad económica). Colegios privados. Colegios profesionales. Confederación deportiva y Comité olímpico. Cooperativas legalmente constituidas.	• Decreto 15 – 98 de 26/II/98 • Tributo nacional cuya recaudación se destina a las municipali-dades. • Destino: 75% para municipa-lidades y 25% para Tesoro Nacional, salvo para las propiedades valuadas por debajo de Q 20.000 y para municipali-dades que administran el impuesto (que son beneficiadas con el 100% de la recaudación). • La valuación debe ser realizada con base en el Manual de Avalúos, aprobado por Acuerdo Ministerial.
Arbitrio de Ornato Municipal (Boleto de Ornato)	Percepción de ingresos superiores a Q. 300, mensuales / residencia habitual en jurisdicción municipal.	Personas entre 18 y 65 años que residen en la jurisdicción municipal Menores de 18 años que trabajen.	Ingreso personal mensual.	Suma fija por categoría de ingreso. Existen 7 categorías. Para los ingresos inferiores a Q. 12.000 (± US $ 1,600), el monto de pago fluctúa entre ½ y 2% del ingreso (4 y 150 Q.).	Personas enfermas impedidas de trabajar, jubilados, personas cuyo ingreso mensual sea inferior a Q300.	• Decreto Nº 121-96 de 21/11/96 • Entidades públicas deben exigir constancia de pago en trámites. • Empleadores se convierten en agente de retención si empleado no canceló el tributo. •

Tributo	Hecho Imponible	Sujeto Imponible	Base Imponible	Alícuota o Determinación	Exenciones	Otros
Arbitrio sobre Actividades Económicas y Extracción de Productos	▪ Ejercicio de actividades económi-cas en estableci-mientos comercia-les, de servicios, industriales y espec-táculos públicos. ▪ Extracción de produc-tos de la jurisdicción municipal.	Personas naturales o jurídicas que ejerciten las actividades gravadas.	▪ Tipo de actividad económica realizada. ▪ Clase de producto extraído.	▪ Pago anual fijo por tipo de actividad ▪ Suma fija por unidad de medida de producto extraído.		▪ Establecido por Concejos Municipales (antes de promulgación actual Constitución) o decreto legislativo.
Contribución por mejoras	Realización de obra pública que beneficia a lugares donde estén situados inmuebles urbanos.	Propietario del inmueble.	Valor de la obra o plusvalía que esta ocasiona en inmueble gravado.	Cuota parte del valor de la obra.		

FUENTE: elaboración propia con base en disposiciones del Código Municipal.

3.3 Comportamiento de los ingresos tributarios

Para analizar el comportamiento de los ingresos tributarios es necesario, en principio, observar su magnitud relativa con relación a la totalidad de los ingresos. El Cuadro 13 muestra dicha información.

Durante el período analizado (1997 – 1999), los ingresos tributarios aportaron, en promedio, la sexta parte del total de ingresos municipales (15.8%), lo que muestra la poca efectividad de las fuentes de recursos propias y la gestión tributaria para financiar las actividades de los gobiernos locales.

Las transferencias gubernamentales constituyen la principal fuente de ingresos municipales; son 3.7 veces mayores a los ingresos tributarios y 10 veces a los ingresos por impuestos. La venta de servicios (energía eléctrica, agua potable, etc.) reporta más ingresos que la recaudación de impuestos y casi la mitad del total de los provenientes de fuentes tributarias[25].

La situación difiere entre municipios; la importancia relativa de las fuentes de ingreso tributarias en las municipalidades de mayor tamaño es sustancialmente más elevada que en el promedio. En efecto, para las municipalidades del departamento de Guatemala los ingresos tributarios representaron algo menos del 40% del total, mientras que las transferencias, algo más del 30%. En el otro extremo se sitúan las municipalidades de los departamentos de Quiché y Totonicapán, para los cuales las transferencias reportaron más de las cuatro quintas partes del

[25] En el Cuadro 13 no se consigna los ingresos de las empresas municipales de agua potable y transporte, etc. En la Ciudad de Guatemala, los ingresos de dichas empresas, son algo mayores que los ingresos corrientes de la municipalidad en su conjunto.

total de ingresos (88% y 85%, respectivamente), mientras que sus ingresos tributarios no superan el 3%[26].

Los ingresos tributarios más importantes, provienen del cobro de tasas por servicios prestados; La tasa de alumbrado público se muestra como la fuente principal de recursos para el conjunto de municipalidades. Ello se explica a partir de lo que acontece en las municipalidades del departamento de Guatemala, más específicamente en la ciudad capital, para la cual, el cobro de la tasa de alumbrado representa el 22% de sus ingresos; para el resto de municipalidades, con muy pocas excepciones, el indicador no supera el 2%.

El aporte de las contribuciones por mejoras es relativamente importante; alcanza a 2.7% del total de ingresos. Sin embargo, debe considerarse que por su naturaleza, los recursos obtenidos tienen destino específico (las obras que serán construidas) y son de alta volatilidad (puesto que dependen de las inversiones a ser financiadas).

[26] Para determinadas municipalidades, como Sansare, en el departamento de El Progreso, las transferencias gubernamentales superan el 90% del total de ingresos. Infelizmente, no se tuvo acceso a información confiable del comportamiento de los ingresos por municipalidad. Es por ello que se recurre a la información de las finanzas municipales agregadas por departamento.

Cuadro 13
Estructura de los ingresos municipales (millones de quetzales corrientes)

Concepto	1997	1998	1999	Promedio 97 / 99	%
TOTAL INGRESOS	**1,896.5**	**2,438.5**	**2,451.4**	**2,262.1**	**100.00**
INGRESOS TRIBUTARIOS	285.5	365.1	424.6	358.4	15.84
Impuestos	73.9	124.3	167.0	121.7	5.38
Impuestos Directos	49.2	94.5	131.9	91.9	4.06
Impuestos Indirectos	24.7	29.8	35.1	29.8	1.32
Tasas y Servicios Administrativos	167.3	183.5	207.6	186.1	8.23
Tasa de Alumbrado Público (datos estimados para 1997)	121.2	123.8	126.4	123.8	5.47
Servicios Administrativos	46.1	59.7	81.1	62.3	2.75
Contribuciones por Mejoras	44.3	57.1	50.1	50.6	2.23
TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO	1,173.1	1.480.8	1.327.2	1.327.1	58.66
Transferencias Corrientes del Sector Público	163.0	124.1	119.2	135.4	5.99
Transferencias de Capital del Sector Público	1,010.1	1.356.7	1.208.1	1.191.6	52.68
OTROS INGRESOS	437.9	592.5	699.5	576.6	25.49
Otros Ingresos Corrientes	285.5	231.8	305.4	274.2	12.12
Arrendamiento de Edificios, Equipos e Instalaciones	28.2	19.0	35.5	27.6	1.22
Regalías	26.3	20.0	2.5	16.3	0.72
Multas	12.4	9.4	21.7	14.5	0.64
Intereses por mora	3.6	1.3	60.9	1.7	0.07
Otros Ingresos No Tributarios	9.3	26.6	9.9	15.3	0.67
Venta de Bienes	4.9	7.6	8.8	7.1	0.31
Venta de Servicios	168.5	121.0	193.8	161.1	7.12
Intereses por mora	14.9	12.0	13.6	13.5	0.60
Dividendos	1.1	2.7	-	1.3	0.06
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	2.6	2.6	2.9	2.7	0.12
Transferencias Corrientes del Sector Privado	13.8	9.5	16.7	13.3	0.59
Otros Ingresos de Capital y Financiamiento	152.4	360.8	394.1	302.4	13.37
Transferencias de Capital del Sector Privado	4.1	13.5	30.1	15.9	0.70
Transferencias de Capital del Sector Externo	-	0.1	-	0.4	0.00
Donaciones de Capital. p/ construc. de bienes de uso común.	-	-	0.2	0.8	0.00
Donac. de Cap. p/ const. de Bs. de uso no común y otras Inver.	-	-	0. 2	0.6	0.00
Venta y/o Desincorporación de Activos Fijos	-	-	-	-	0.00
Venta y/o Desincorporación de Tierras y Terrenos	-	-	2.7	0.9	0.04
Disminución de Disponibilidades	-	-	40.5	13.5	0.60
Disminución de Cuentas por Cobrar	-	-	0.7	0.2	0.01
Disminución de Activos Diferidos y Anticipos a Contratistas	-	-	-	-	0.00
Obtención de Préstamos Internos a Corto Plazo	-	325.4	175.3	214.5	9.48
Obtención de Préstamos Internos a Largo Plazo	-	-	88.7	29.6	1.31
Obtención de Préstamos Externos a Largo Plazo	-	-	15.8	5.3	0.23
Incremento de Cuentas a Pagar a Corto Plazo	5.4	21.7	27.3	18.1	0.80
Incremento de Resultados Acumulados	-	-	12.6	4.2	0.19

FUENTE: elaborado con base en información de INFOM. La forma de clasificación es propia.

Cuadro 14
Estructura porcentual de los ingresos municipales por departamento
(Promedio 1997 – 1999)

Departamento	Total	Ingresos Tributarios				Transf.	Otros Ingresos		
		Total	Imptos.	Tasas	Contrib.		Total	Ctes.	Capital
Guatemala	100.00	38.71	12.09	22.04	4.58	30.67	30.63	15.29	15.34
El Progreso	100.00	3.24	0.67	0.74	1.83	79.93	16.83	12.74	4.09
Sacatepéquez	100.00	12.63	3.03	5.27	4.33	68.59	18.78	12.17	6.60
Chimaltenango	100.00	11.04	1.76	4.05	5.23	72.45	16.51	11.62	4.89
Escuintla	100.00	24.64	11.05	11.21	2.38	46.50	28.86	11.25	17.61
Santa Rosa	100.00	5.17	1.81	1.78	1.59	73.13	21.69	5.45	16.25
Sololá	100.00	2.01	1.13	0.80	0.09	79.66	18.33	5.65	12.68
Totonicapán	100.00	2.51	1.22	1.17	0.13	85.03	12.45	8.92	3.53
Quetzaltenango	100.00	8.11	3.64	3.44	1.03	56.80	35.09	21.83	13.26
Suchitepéquez	100.00	6.96	2.70	3.05	1.21	64.72	28.32	11.46	16.86
Retalhuleu	100.00	4.67	2.47	1.77	0.42	56.96	38.37	15.12	23.25
San Marcos	100.00	3.81	1.39	1.78	0.65	77.60	18.59	6.80	11.80
Huehuetenango	100.00	3.00	1.66	0.90	0.45	77.25	19.75	8.12	11.63
Quiché	100.00	2.22	0.74	0.60	0.88	87.63	10.15	5.01	5.14
Baja Verapáz	100.00	4.03	2.44	0.95	0.65	84.73	11.24	4.51	6.73
Alta Verapáz	100.00	5.42	3.95	1.14	0.33	78.10	16.48	8.14	8.35
Petén	100.00	2.90	1.49	1.29	0.12	66.25	30.85	5.50	25.35
Izabal	100.00	4.92	2.15	1.59	1.17	55.30	39.78	31.46	8.33
Zacapa	100.00	3.20	1.22	1.61	0.37	70.48	26.32	11.49	14.83
Chiquimula	100.00	5.58	1.39	3.12	1.08	69.09	25.33	9.28	16.05
Jalapa	100.00	2.11	0.79	0.83	0.50	75.50	22.39	8.54	13.85
Jutiapa	100.00	4.45	1.38	2.02	1.05	73.11	22.44	6.90	15.54
TOTAL	100.00	15.84	5.38	8.23	2.23	58.66	25.49	12.12	13.37

FUENTE: elaboración propia con base en datos de INFOM.

El cobro de impuestos directos – Impuesto Único sobre Inmuebles y Boleto de Ornato – representa para el conjunto de municipalidades la cuarta parte de los ingresos tributarios y las tres cuartas partes de los ingresos impositivos, mientras que los impuestos indirectos (Arbitrios a las Actividades Económicas y a la Extracción de Productos) ocupan un lugar marginal dentro de los ingresos tributarios (10%); algo más del 1% del total, lo que representa la cuarta parte de los ingresos por impuestos.

El Cuadro 15 refleja lo antes dicho. El impuesto más importante es el que recae sobre los inmuebles, puesto que genera tres de cada cinco quetzales recaudados. Los otros tres impuestos tienen una importancia similar (entre 10 y 14%).

Cuadro 15
Estructura porcentual de los impuestos municipales y crecimiento anual (%)

Impuestos	1997	1998	1999	Estructura promedio	Crecimiento promedio anual
Total Impuestos	100.00	100.00	100.00	100.00	50.29
Impuesto Único sobre Inmuebles	53.37	58.97	64.79	60.50	65.60
Arbitrio Boleto de Ornato	13.22	17.07	14.22	14.98	55.86
Arbitrio sobre Extracción de Prod.	17.97	13.83	10.80	13.18	15.35
Arbitrio sobre Actividades Económic.	15.44	10.13	10.41	11.33	23.36
Total en quetzales (millones)	73.936	124.307	167.002	121.748	

FUENTE: elaboración propia con base en datos del INFOM y de R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

Sin embargo, esas cifras reflejan realidades muy diferentes. Como se vio en el Cuadro 14 (2), la importancia relativa de los impuestos para la mayoría de las municipalidades es marginal y, por otra parte, la importancia relativa de los diferentes impuestos también varía por departamento y de municipalidad en municipalidad.

De hecho, por lo menos la mitad de la recaudación del IUSI de 1999, proviene de la municipalidad de Guatemala, y, de acuerdo a FUNCEDE (2000), para menos del 10% de las municipalidades del país este impuesto constituye su fuente de recaudación impositiva más importante. Para los municipios más pequeños, la fuente tributaria más importante – aunque marginal con relación al total de ingresos - son los arbitrios particularmente sobre extracción de productos[27]. Algo similar ocurre con el Boleto de Ornato, que para un importante grupo de municipalidades constituye su fuente principal de ingresos por impuestos.

Estos aspectos deben ser tomados en cuenta a la hora de formular propuestas de modificación al régimen tributario. Trabajar a partir de datos agregados puede llevar a que se adopten decisiones que impliquen condenar a las municipalidades más pequeñas a subsistir con los aportes que provengan de las transferencias gubernamentales.

El Cuadro 16 muestra las tasas de crecimiento promedio anual de los ingresos municipales a nivel departamental. Para el conjunto de municipalidades, entre 1997 y 1999 los ingresos crecieron anualmente en más de 13%, en moneda nacional corriente; en U. S. dólares esa tasa es inferior a 3%.

Ese crecimiento está explicado por el comportamiento de los ingresos tributarios y del resto de ingresos corrientes y de capital. Las transferencias apenas aumentaron en 6%, lo que supone una disminución anual, en dólares de 3.6%.

El crecimiento de los ingresos tributarios (22% anual) es aún más destacable si se toma en cuenta que el régimen tributario municipal no contempla mecanismos de indexación de las alícuotas a la devaluación o al crecimiento de los precios internos.

El comportamiento de los ingresos tributarios está explicado por la sustancial variación de las recaudaciones tributarias que se duplicaron entre el primer y tercer año de análisis 1997-1999 (50.3% de crecimiento anual). Como se vio en el Cuadro 15. dichas recaudaciones están sustentadas básicamente en el IUSI que, durante el período de análisis creció a un ritmo anual, en dólares, superior a 65%. Sin embargo, las otras fuentes tributarias muestran también un

[27] Esto es cierto en especial para aquellas municipalidades donde su actividad económica principal está ligada a la producción de insumos agrícolas para la industria, como cardamomo y caña de azúcar.

comportamiento destacado con tasas anuales de 56% (Boleto de Ornato) y 23% y 15% (arbitrios sobre establecimientos económicos y extracción de productos, respectivamente).

Cuadro 16
Comportamiento de los ingresos municipales por departamento
Promedio anual entre 1997 – 1999 (%)

Departamento	Total	Ingresos Tributarios				Transferencias
		Total	Impuestos	Tasas	Contribuc.	
Guatemala	10.71	21.74	73.19	8.52	- 6.72	3.36
El Progreso	3.73	- 29.48	- 10.77	19.95	- 78.63	- 1.44
Sacatepéquez	9.00	16.14	33.57	- 10.08	51.12	1.87
Chimaltenango	10.99	5.09	11.83	28.76	-16.37	9.54
Escuintla	9.48	13.94	10.08	12.15	46.29	8.22
Santa Rosa	9.91	25.28	44.17	41.06	-13.13	8.93
Sololá	16.29	47.80	44.32	44.18	173.93	7.37
Totonicapán	22.16	9.43	16.42	14.87	- 55.42	16.74
Quetzaltenango	23.40	33.42	21.53	39.25	50.29	7.56
Suchitepéquez	8.52	30.43	35.81	11.44	93.31	5.14
Retalhuleu	4.52	20.63	43.96	- 4.91	19.56	- 3.57
San Marcos	10.13	10.96	26.63	17.41	- 32.26	- 1.04
Huehuetenango	26.33	101.79	120.43	71.13	107.49	9.36
Quiché	15.93	35.14	21.39	50.30	38.80	12.96
Baja Verapaz	51.73	- 4.16	- 35.58	120.73	334.74	45.29
Alta Verapaz	35.59	19.66	16.95	47.13	- 16.28	29.16
Petén	- 2.34	34.58	16.73	66.27	- 48.44	- 8.26
Izabal	10.25	67.77	34.33	36.52	458.89	-12.09
Zacapa	20.62	36.94	48.41	52.31	- 60.51	9.23
Chiquimula	15.99	90.95	122.29	50.64	467.94	10.45
Jalapa	21.50	33.91	13.42	161.51	- 30.78	0.47
Jutiapa	9.97	15.50	7.69	14.73	43.52	3.41
TOTAL	**13.69**	**21.95**	**50.29**	**11.38**	**6.38**	**6.37**

FUENTE: elaboración propia con base en datos del INFOM.

Como puede apreciarse en el Cuadro 16, el comportamiento de los ingresos consolidados en las municipalidades localizadas en los departamentos de El Progreso y Baja Verapaz, presentan caídas en sus ingresos tributarios, los cuales disminuyeron a un ritmo anual de 29% y 4%, respectivamente en dólares, como consecuencia de disminuciones en sus ingresos tributarios y, en el caso del primer departamento mencionado, de las contribuciones por mejoras.

En el vértice contrario, se sitúan las municipalidades de los departamentos de Huehuetenango y Zacapa cuyos ingresos en U.S. dólares, se duplicaron anualmente como consecuencia del crecimiento de las recaudaciones impositivas que mostraron tasas superiores a 120% anual. Ese comportamiento está ligado básicamente a las recaudaciones por concepto de los Arbitrios a las Actividades Económicas, en el caso del primer departamento mencionado y a los impuestos directos, en el caso de Zacapa.

Para terminar la sección, vale la pena profundizar algunos aspectos relativos al Impuesto Único sobre Inmuebles.

Como ya fue dicho, se trata de un Impuesto Nacional cuya administración puede ser delegada a las municipalidades previo acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas. Dicha institución, con apoyo de organismos internacionales, a partir de 1994, viene promocionando el proceso de transferencia. Hasta mayo del año 2002, 157 municipalidades administran el impuesto (ver Cuadro 17). A más de las obvias ventajas que en el plano administrativo supone la delegación, el proceso implica que el importe total recaudado beneficie a la municipalidad.

Hasta el presente, tal como lo muestra el mismo Cuadro 17, en la descentralización de IUSI, son 157 municipalidades las que administran el impuesto.

Cuadro 17
Descentralización del Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cantidad de municipalidades descentralizadas	1	10	17	46	52	65	125	157
Recaudación en Q. de las municipalidades descentralizadas	0.13	27	50	71	75	88	141	192
Recaudación en Q. de las municipalidades centralizadas	53	23	5	5	4	3	5	1
Total Recaudaciones por IUSI en millones de quetzales	**53**	**50**	**55**	**76**	**79**	**91**	**146**	**193**

FUENTE: Ministerio de Finanzas Públicas.
Los datos de recaudación están expresados en millones de quetzales corrientes.

Los datos de recaudación evidencian que el proceso de transferencia de la administración del impuesto, impacta positivamente sobre los recursos generados; en 6 años se han multiplicado por cuatro[28].

Sin embargo, queda claro que dicho crecimiento está altamente influido por lo que acontece con la Municipalidad de Guatemala; no sólo por la magnitud de dicho municipio, sino porque a partir de 1998 ha iniciado un programa activo de recaudación tributaria, a partir de la tercerización (concesión a terceros) de la administración del servicio que posibilitó actualizar su base de datos de inmuebles (catastro), la facturación computarizada del tributo y la ejecución de medidas de cobranza coactiva y el cobro de multas por los impuestos no pagados[29].

Tradicionalmente se afirma que para aumentar las recaudaciones por concepto de impuesto sobre inmuebles, es imprescindible contar con un catastro actualizado que refleje las características de los inmuebles y el valor de los mismos. Si bien eso es cierto, no debe ser motivo para que las administraciones municipales no realicen otras tareas que busquen el mismo objetivo. La experiencia de Guatemala así lo demuestra. En general los proyectos de catastro son costosos, demandan mucho tiempo y generan conflictos político sociales. La

[28] De hecho, las recaudaciones obtenidas son mayores que las informadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, puesto que en la información del Cuadro 5, no se toman en cuenta las multas ni las recaudaciones que cada año se efectúan de gestiones pasadas.

[29] Análisis más o menos exhaustivos sobre las tareas emprendidas por la municipalidad en cuanto al cobro del IUSI, pueden ser obtenidos en C. Lorías (2000) y L.M. Schwarz (2000).

creación de una base de datos de la propiedad inmueble con base en declaraciones juradas que puedan ser verificadas por la municipalidad, permite mejorar sustancialmente las recaudaciones, como un paso previo a la realización de dicho proyecto y, en el caso de Guatemala, a la superación de las restricciones legales que impiden que la municipalidad actualice los valores catastrales.

Más aún, esas labores previas, constituyen un requisito casi imprescindible para el éxito de los proyectos de catastro, porque permite identificar con mayor precisión cuáles son las zonas de mayor potencial tributario – y por ende, iniciar el proyecto abarcando dichas áreas- y, lo que es más importante, montar sistemas de administración tributaria que, en definitiva, son los que posibilitan la recaudación[30].

3.4 Propuestas de modificación al régimen tributario municipal

El mandato constitucional de promulgar un nuevo Código Tributario Municipal y, sobre todo las deficiencias del régimen actual, ha motivado que se generen diversas iniciativas tendientes a reformarlo. En general, estas hacen referencia a la modificación de la legislación sobre el Impuesto Único sobre Inmuebles, al arbitrio de ornato municipal, al arbitrio sobre actividades económicas y a las tasas por servicios prestados. Describimos en ese orden tales propuestas[31].

3.4.1 Sugerencias de modificación al Impuesto Único sobre Inmuebles IUSI

Se ha tenido acceso a dos propuestas formales de modificación y a una tercera, que si bien no está formulada como tal, contiene sugerencias que implican la modificación de las normas legales que rigen al tributo.

a. La primera ha sido presentada por José Antonio Pérez en el Foro Nacional sobre la Modernización de las Finanzas Municipales que, con auspicio de la GTZ y USAID se efectuó en Guatemala en noviembre de 2001.Ver: J.A. Pérez (2001).

b. La segunda está inserta en la propuesta de ANAM y AGAAI sobre el Código Tributario Municipal. ANAM - AGAAI (2002).

c. La tercera ha sido elaborada por Carlos Loría Chávez, consultor de DEVTECH SYSTEMS INC, para USAID, El Salvador. C. Lorías (2002).

La propuesta de J. A. Pérez hace notar que en los Acuerdos de Paz suscritos entre el Gobierno y la Sociedad Civil en la década pasada, se incorporó el compromiso de aplicar un impuesto territorial en el área rural que, a más de ayudar a solventar los requerimientos financieros municipales, desestimule la tenencia de tierras ociosas y reconozca la legitimidad de declarar exentas del pago de dicho impuesto a la pequeña propiedad agraria. Concretamente se propone:

---

[30] La experiencia de muchos países señala que la falta de sistemas de administración tributaria imposibilita explotar adecuadamente el potencial impositivo del catastro. El catastro y dichos sistemas, son dos tareas diferentes pero complementarias; estas últimas deben estar ligadas, a partir del registro y cuenta corriente del contribuyente, a la administración del resto de tributos, mientras que la primera está íntimamente vinculada a la administración del espacio y los mecanismos de autorización / registro de las nuevas propiedades y construcciones y las transacciones que se realizan con ellas, para contar con información actualizada del derecho propietario y del valor de las mismas.

[31] La propuesta más sólida de modificación del régimen tributario municipal ha sido elaborada en forma conjunta por la ANAM (Asociación Nacional de Municipalidades) y la AGAAI (Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas) en el proyecto de Código Tributario Municipal, el cual cuenta con dos libros; “Regulación General”, que contiene el Código Tributario Municipal como tal, y “Parte Especial” que se refiere al régimen tributario. En este trabajo nos referiremos únicamente al segundo libro. Ver ANAM – AGAAI (2002).

- Sustituir el IUSI actual por un impuesto municipal que grave con carácter general y tasas diferenciadas a la propiedad urbana y rural. Dichas tasas serían más elevadas para las tierras ociosas y lotes urbanos sin construcción. La Ley definiría rangos de tasas dentro los cuales los Concejos Municipales definirían su valor específico de acuerdo a las condiciones prevalecientes en cada municipio.
- El avalúo de las propiedades se realizaría bajo dos modalidades; autoavalúo y avalúos generales realizados por las municipalidades, ambos utilizando normas específicas que deberían estar contempladas en la ley.
- Incorporar varios mecanismos de control del valor y el pago del tributo como, la obligación de los bancos de informar los avalúos practicados para solicitar préstamos, aumentar las sanciones a los notarios que no informen sobre las operaciones relacionadas con inmuebles que sean de su conocimiento, uso obligatorio de licencias de construcción e inscripción de nuevos inmuebles, adoptar un régimen sancionatorio más agresivo (similar al que rige para los impuestos nacionales) para las personas que no cancelen el impuesto en los plazos fijados.
- Eliminar la condicionalidad sobre el uso de los recursos recaudados que actualmente tiene el IUSI.
- Clarificar el ámbito de aplicación de las exenciones.
- Crear un sistema unificado de registro y de valoración de los inmuebles coordinado entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales.

Los aspectos más importantes de la propuesta de la ANAM y AGAAI son los siguientes:

- Sustituir el IUSI por un arbitrio sobre bienes inmuebles destacando, de ese modo, su carácter municipal.
- El hecho generador del tributo es similar al IUSI; propiedad o posesión de bienes inmuebles y usufructo a título oneroso de bienes inmuebles del Estado.
- Su base imponible constituye el valor del inmueble (terreno y construcción incluyendo mejoras e instalaciones adheridas al suelo).
- Las alícuotas del impuesto son diferentes para las propiedades urbanas y rurales; para las primeras, entre el 3 y el 9 por millar y, para las segundas, entre 2 y 4 por millar. El tipo específico lo define el Concejo Municipal (dentro dicho rango).
- Podrá definirse tipos impositivos diferenciados, al interior de cada zona (urbana o rural), en función al uso que sé de a la propiedad inmobiliaria.
- Los tipos impositivos para los inmuebles “urbanizables no urbanizados” y para los terrenos baldíos serán el doble que para el área urbana.
- Se reconocen las exenciones convencionales (Estado, misiones diplomáticas, entidades sin fines de lucro, etc.) y otras como la propiedad agraria menor a 7.000 mts², la que pertenezca a personas mayores a sesenta y cinco años, discapacitados o jubilados mayores de 55 años que no posean medios económicos.
- El valor del inmueble es el establecido en el catastro municipal. Si la municipalidad no cuenta con ese instrumento, será aquel que el “contribuyente y la administración tributaria municipal” definan en forma conjunta y aplicando los criterios y valores de referencia que la municipalidad utilice para el efecto.
- El valor del inmueble se actualiza: (i) cuando se realicen mejoras y se obtenga la licencia de construcción; (ii) a solicitud del propietario por deterioro; (iii) cuando se realicen transacciones con el inmueble; (iv) constitución de gravamen sobre el inmueble si valor

de este es superior al registrado y; (v) por ajuste bi anual de los valores en función a la variación del salario mínimo aplicable a actividades agrícolas. Las modificaciones del valor surten efecto a partir de la siguiente gestión anual.

Las sugerencias de Carlos Loría que implican modificación a la Ley actual son las siguientes:

- Los procedimientos de valoración y actualización de valores deben ser materia de ley.
- Las exenciones deben ser generales y fácilmente ubicables.
- Imponer la solvencia tributaria local exigible en cualquier trámite ante la municipalidad.
- Complementar el impuesto con otro de carácter nacional que grave el traslado de dominio propietario.

3.4.2 Comentarios sobre las propuestas de cambio al IUSI

Para finalizar la sección es necesario realizar algunos comentarios sobre las propuestas expuestas. Específicamente, estos girarán en torno a la propuesta de ANAM, que tiene la virtud de estar traducida en un cuerpo legal.

La principal modificación sugerida, a más de su status legal como arbitrio municipal, es que se está eliminando la progresividad del impuesto. Ello es una decisión política que seguramente será ampliamente discutida. Sin embargo, no es adecuado definir alícuotas diferentes en función al uso que se da al inmueble; se genera una alta discrecionalidad y estímulos claros hacia la evasión tributaria.

Los mecanismos de valuación propuestos lejos de solucionar los problemas actuales los agrava por:

- Se deja a discreción del Concejo Municipal los criterios de valuación. El valor catastral del inmueble debe guardar relación con su precio de mercado, aspecto que debe quedar claro en la Ley. A partir de esa definición pueden emplearse diversas metodologías para determinar dicho valor. Lo recomendable sería que esas metodologías sean comunes en todas las municipalidades, lo que obliga a la intervención del Gobierno Central. Obsérvese que en el proyecto se señala como métodos de actualización del valor, los declarados en las transacciones con inmuebles o con la constitución de gravámenes hipotecarios, valores relacionados con el mercado inmobiliario. La aplicación de ambas metodologías (los valores determinados en función a la metodología definida por el Concejo y estas otras), ocasionará que inmuebles de iguales características tengan diferentes bases imponibles y por tanto paguen montos diferentes de impuesto.
- El ajuste al valor del inmueble debe guardar relación con la variación de precios en el mercado inmobiliario, lo cual no tiene ninguna relación con la modificación de los salarios mínimos. Esa disposición a más de ser inaplicable por la forma como está redactada (se aplica cada dos años a partir de la promulgación de la ley y no del establecimiento de valores por parte del Concejo Municipal), determinará una rápida desactualización de valores (en exceso o defecto y sin diferenciar a las zonas catastrales) fenómeno que no podrá ser subsanado sino a partir de la promulgación de una nueva ley.
- El que se pretenda que el contribuyente y la municipalidad se pongan de acuerdo en el valor de los inmuebles, antes que solucionar problemas creará situaciones de ingobernabilidad (puesto que la posibilidad de que exista conflicto con una gran cantidad de personas simultáneamente es muy grande) que derivarán en la modificación de los valores originales definidos por el Concejo y la deslegitimación del impuesto, más

todavía si la ley no señala sobre qué parámetros se debe efectuar la tarea. A más de ello, induce a la corrupción y discrecionalidad funcionaria.

- La ley parte del supuesto de que todas las propiedades están identificadas y que el único problema es definir sus valores. Ello obviamente no es cierto.
- El que no exista sanciones por ocultar información u otorgar información falsa, induce a que gran cantidad de personas realicen esa práctica. De acuerdo a la ley, si son detectados, se modifica la base imponible del inmueble y se cobra el impuesto corregido recién en la próxima gestión.
- La posibilidad de suscribir convenios de pago por los impuestos vencidos, contradice lo dispuesto en la parte general del Código Municipal y estimula a que ello ocurra, pues si se debe menos de cuatro trimestres, no se puede acoger a dicho beneficio.

3.5 Arbitrio de Ornato Municipal

Sólo existe una propuesta para modificar este tributo; es la proporcionada por el proyecto que entiende que la precisión que se busca hacer sobre el hecho generador del tributo tiende a evitar conflictos de constitucionalidad por doble tributación, dado que la base imponible del mismo es la misma que la del impuesto a la renta de las personas. La otra modificación es pertinente para evitar el deterioro de la base impositiva.

Sin embargo, se debe estudiar la posibilidad de eliminar este arbitrio porque las posibilidades de evasión a la que da lugar son muy grandes y los costos administrativos en los que se tendría que incurrir si se trata de controlarlo son mayores a la recaudación potencial.

3.6 Arbitrios sobre Actividades Económicas

Se conocen tres propuestas sobre el particular; la de José Antonio Pérez, en el texto antes citado, la de ANAM – AGAAI y la de la consultora EXPOLSA S.A. que realizó el trabajo por encargo del INFOM en 2001[32].

a. José Antonio Pérez plantea tres alternativas en sustitución de los arbitrios sobre establecimientos económicos, extracción de productos y los impuestos dispersos en varias normas en desuso:

   - La primera grava al ejercicio de la actividad empresarial o profesional en la jurisdicción municipal. Su alícuota sería un porcentaje de los ingresos netos, para los primeros y, para los pequeños contribuyentes y profesionales, cuotas fijas reajustables anualmente.
   - La segunda es la aplicación de un recargo sobre algunos impuestos nacionales, como el que grava a la gasolina, elevando la tasa actual (Q. 0.20) a Q. 1.00. Tiene la ventaja de no generar costos administrativos.
   - La tercera es crear impuestos específicos sobre algunos productos de consumo interno como el azúcar. Los importes recaudados serían distribuidos mediante fórmula a todas las municipalidades.

b. La propuesta de ANAM consiste en gravar al ejercicio de actividades económicas lucrativas, incluyendo a los profesionales, con un tributo aplicable sobre los ingresos

[32] Ver EXPOLSA (2001). Existe otra propuesta elaborada por un consultor contratado por FEMICA en un programa de asistencia a ANAM. Se entiende que la misma fue sustituida por la incorporada en el proyecto de Código Tributario Municipal.

brutos declarados a efectos del pago del IVA. Su alícuota sería definida por el Concejo Municipal en un rango que varía entre 5‰ y 8‰. Si la actividad no se realiza en forma permanente, se pagaría un monto fijo que varía entre Q 150 y Q 50,000.

c. La propuesta de EXPOLSA consiste en sustituir los arbitrios a los establecimientos económicos, extracción de productos y los que gravan a productos específicos como los aceites esenciales, té de limón, citronela, algodón, cigarrillos, etc. por otros establecidos mediante una "Ley General de Arbitrios Municipales", aplicable por todas las municipalidades del país.

   El nuevo arbitrio sería calculado sobre los ingresos brutos de las actividades empresariales y profesionales ejercitadas en cada jurisdicción municipal. Las alícuotas serían diferenciadas (entre 3% y 5%) según el tamaño del establecimiento, los que serían clasificados como pequeños, medianos y grandes contribuyentes.

   El impuesto sería calculado sobre la base de los ingresos anuales declarados en formulario especial de la gestión anterior; tendría carácter anual; y, para efectos del cobro, se utilizarían "talonarios legalmente autorizados con este objeto".

Las propuestas existentes pueden ser clasificadas en dos categorías; aquellas cuya base es los ingresos del contribuyente (netos o brutos) y aquellas que se refieren a la coparticipación sobre algunos impuestos nacionales que gravan el consumo de productos específicos.

Las propuestas que toman como base imponible los ingresos, tiene como limitante principal problemas de legalidad derivados de la disposición constitucional de evitar la doble tributación. Además, su costo de administración, si se requiere minimizar la evasión impositiva, es muy alto[33].

Por otra parte, este tipo de tributos en cascada es técnicamente ineficiente por cuanto distorsionan la actividad económica al castigar en mayor medida a los productos cuya realización requiere una mayor cantidad de transacciones económicas, es decir, a aquellos productos nacionales con alto grado de elaboración. Asimismo, favorecen las importaciones (puesto que el componente impositivo en el costo del producto importado es menor) y afectan a los productos exportados (por la dificultad de identificar cuál es el componente de impuesto indirecto pagado incorporado en el producto exportado a efectos de su devolución). Esta modalidad genera conflictos intermunicipales porque se debe definir claramente a quién beneficia el impuesto; al lugar donde se produce o donde se consume.

Finalmente, cabe anotar que las alícuotas propuestas por EXPOLSA son francamente un despropósito; el impacto sobre el costo de cualquier producto sería mayor que el que generan todos los otros impuestos directos e indirectos – nacionales y municipales – a los que está sujeto.

3.7 Tasas por servicios prestados

En el libro primero del proyecto de Código Tributario Municipal elaborado por ANAM –AGAAI se presenta una propuesta de modificación al régimen legal aplicable al cobro de tasas por

[33] La propuesta de ANAM de utilizar como base para el cobro del tributo la declaración del IVA, minimiza los costos administrativos, por cuanto evita que las municipalidades deban contar con plantas de profesionales auditores que verifiquen la correcta declaración (la tarea sería efectuada por la Superintendencia de Administración Tributaria SAT). Sin embargo, si ello es así, sería conveniente elevar la alícuota de dicho impuesto y generar un sistema complementario de coparticipación tributaria sobre el mismo, que beneficie a las municipalidades del municipio donde se pagó el mismo (o donde hubiera fijado su domicilio legal el contribuyente). Así no se incurre en costo alguno y se minimizan los costos de transacción para los sujetos pasivos.

servicios prestados que son clasificadas en tres categorías; *administrativas*, por *servicios* y por *uso privativo* de espacios o bienes municipales[34].

3.7.1 Criterios para establecer las tasas

El establecimiento y la regulación de tasas deben realizarse mediante ordenanza tributaria municipal con base en las siguientes disposiciones:

a. El nivel de las *tasas administrativas* debe ser definido en función a los costos de operación y mantenimiento, la naturaleza y calidad del servicio, los beneficios que presta a los usuarios y la realidad socioeconómica de la población.

b. El nivel de las *tasas por servicios municipales* dependerá de los costos de suministro, mantenimiento, inversión en mejoras, gastos administrativos, beneficios que presta a los usuarios y realidad socioeconómica de la población. Se autoriza a la municipalidad a absorber un porcentaje de dicho costo.

c. El nivel de las *tasas por uso privativo* se determina por el Concejo Municipal, tomando en cuenta los precios de mercado y las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

d. Las tasas podrán ser diferenciadas tomando en cuenta el nivel de consumo por usuario y el uso que den al servicio. Se admite exenciones, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política.

e. El destino de la recaudación por las tasas administrativas y de servicios será el mantenimiento y operación de las unidades que las administran. Los recursos obtenidos por el cobro de la tasa de aprovechamiento serán destinados a la administración municipal.

La propuesta de ANAM tiene la virtud de esclarecer el porqué se debe cobrar una tasa y dar lineamientos sobre el nivel que debe alcanzar y el destino de los recursos recaudados.

Sin embargo, se debe precisar con mayor exactitud cuáles son los elementos objetivos para definir dicho nivel. Expresiones como “realidad socioeconómica del municipio”, “beneficios reportados para el usuario”, etc. no pueden ser objetivizados en un monto de dinero, por lo cual es mejor eliminarlas.

Para las *tasas por servicios administrativos*, debería precisarse en qué circunstancias podrían ser establecidas y cuándo no. Debe tenerse presente que este mecanismo es utilizado frecuentemente para crear impuestos ilegales por cuanto la contraprestación recibida por el ciudadano no le reporta ningún beneficio objetivo. Es el caso de diferentes registros asociados a las actividades municipales. Si ello no se toma en cuenta, podría derivar en un aumento de los costos de transacción, tanto para la municipalidad como para los ciudadanos, derivados de los trámites que se deben efectuar en la municipalidad (licencias, autorizaciones, registros, informes, y otros).

El definir el nivel de la *tasa por aprovechamiento* en función a costos de mercado, es una tarea muy difícil, porque en general, no hay un servicio con el que pueda ser comparado. Es el caso del aprovechamiento del espacio público municipal para el tendido de ductos (cableado) de servicio privado. Para ellos parecería más adecuado definir el nivel en función a procesos de

[34] En L. M. Schwarz (2000) se plantea la creación de una “tasa global de prestación de servicios” para la Municipalidad de Guatemala, como contrapartida a los servicios que presta la municipalidad (con excepción del agua potable, alcantarillado y alumbrado público). Por no tener carácter público dicho documento, no forma parte de este análisis.

licitaciones y de concesión. Lo propio acontece con la asignación de espacios públicos para fines comerciales, usufructo de predios municipales, parqueos en vías públicas, etc.[35]

Finalmente, se considera que no debería haber exenciones por cuanto motivan a que los ciudadanos exentos "consuman" el servicio de manera indiscriminada. Si se trata de favorecer a determinados grupos sociales, la política más adecuada es por el lado del gasto. En esa misma línea, es deseable que, cuando el Concejo Municipal decida que el nivel de la tasa esté por debajo del costo del servicio, la diferencia esté plenamente identificada en el presupuesto municipal como gasto en subvenciones. De ese modo se transparenta dicho costo, tanto para las autoridades como para los ciudadanos sin afectar la calidad del servicio.

3.8 Contribución por mejoras

A pesar de que este tributo está considerado como uno de los de mayor potencial, únicamente se conoce la propuesta de ANAM – AGAAI inserta en el proyecto de Código Tributario Municipal.

Se establece que el hecho generador del tributo es la realización de obras de infraestructura pública; su base imponible es la distribución proporcional del costo entre los contribuyentes, deduciendo los aportes que realice la municipalidad.

Su establecimiento requiere la aprobación de más de la mitad de los contribuyentes beneficiarios.

Si bien es positivo que en la ley tributaria municipal se incorpore al tributo, parece necesario que se aproveche la ocasión para resolver los posibles conflictos respecto a su constitucionalidad, comentada en capítulos anteriores. Para ello, se debería ampliar el contenido de las disposiciones para que adopte la forma legal que exige la Constitución en aplicación del principio de legalidad.

Es positivo también, que se establezca que la imposición corresponda aplicarla si existe acuerdo de la comunidad. Sin embargo, parece necesario definir cómo será distribuido el costo sobre los beneficiarios y qué se entiende por beneficiario (lo que supone que debe definirse con mayor precisión qué obras pueden ser financiadas). Asimismo, correspondería señalar que el tributo puede ser cobrado en especie (mano de obra o materiales), para dar lugar a que se financien proyectos en el área rural.

4. Transferencias Gubernamentales

Para el desarrollo de este tema, el capítulo está dividido en tres partes. En la primera se describen los aspectos normativos del sistema de transferencias de recursos del Gobierno Central a los gobiernos municipales. En la segunda, se realiza un recuento de los resultados obtenidos con la aplicación de dicho sistema a partir de un análisis de las estadísticas existentes. Finalmente, en la tercera parte, se presentan y comentan algunas propuestas de revisión del mismo.

---

[35] En estos casos, parecería más adecuado que antes de hablar de tasas para *uso privativo*, se especificara que dichos servicios deben pagar una *regalía*, puesto que personas particulares obtienen lucro por el aprovechamiento de un bien público de propiedad municipal. Infelizmente en las diferentes propuestas consultadas, no se hace referencia a las regalías que pueden constituir una fuente idónea de ingresos para las municipalidades en cuya jurisdicción existan recursos naturales o, como en este caso, el municipio tenga una dimensión tal que requiera contar con servicios públicos que no son de índole municipal (empresas de televisión por cable, tendidos de fibra óptica, uso de cables tradicionales para teléfono y energía eléctrica, etc.). En estos casos el cobro de la tasa está asociado a la concesión de uso del espacio público y por ende a la prestación del servicio por un tiempo determinado. En sentido convencional las regalías no son consideradas tributos, pero tienen todas las características de serlo, por lo cual muchas veces se las denomina como fuentes de ingreso *parafiscal*.

4.1 Aspectos normativos

Las transferencias de recursos del Gobierno Central hacia las municipalidades son de dos tipos: (i) asignaciones por medio de los *fondos sociales para inversión y gasto social;* y, (ii) participación fija sobre los ingresos del Gobierno Central, o transferencias recurrentes.

Los *fondos sociales* fueron creados con el objeto de canalizar recursos de inversión hacia los sectores beneficiados con programas de lucha contra la pobreza (salud, educación, nutrición, infraestructura productiva y social, etc.) mediante las municipalidades, organizaciones no gubernamentales u otras entidades ejecutoras organizadas para el efecto.

Las municipalidades participan de los recursos de los fondos, cofinanciando los proyectos (transferencias concurrentes condicionadas) y sobre todo como gestores de los mismos. La canalización de recursos de los fondos por medio de las municipalidades es totalmente marginal, por lo cual no es relevante realizar ningún análisis en este documento, a más de señalar la necesidad de establecer canales de coordinación entre ambas entidades para mejorar el impacto de los recursos canalizados (o mejor todavía, canalizar los recursos de los fondos, prioritariamente por medio de las municipalidades)[36].

Las transferencias del segundo tipo o transferencias recurrentes, las distribuye el Gobierno Central cada dos meses y provienen de dos fuentes:

- El *Aporte Constitucional*, derivado de la aplicación del artículo 257 de la Constitución Política que señala que el Organismo Ejecutivo (Gobierno Central) debe incluir anualmente "en el Presupuesto General de *Ingresos Ordinarios* del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país".
- La *coparticipación tributaria* sobre los impuestos al Valor Agregado, Petróleo y Derivados, y Circulación de Vehículos[37].

La Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento (artículos 22 y 17, respectivamente), aclaran que el *Aporte Constitucional* se determina "tomando en cuenta los rubros de ingresos tributarios sin destino específico y disponibilidad propia del Gobierno", es decir, deduciendo las transferencias recibidas, los reintegros de gestiones anteriores, la venta de bienes o servicios por parte de entidades estatales, los ingresos que por ley tengan destino específico, el producto de las inversiones financieras, las devoluciones de impuestos y los ingresos derivados de las cuentas de orden. En otras palabras, el cálculo se efectúa sobre los ingresos corrientes recurrentes y sin destino específico del tesoro nacional.

La manera en que se interpreta la disposición constitucional, en la Ley de Presupuesto, ha sido objetada por diversos autores (Ver J.A. Pérez (2001); CIEN (2001), puesto que el monto que efectivamente se distribuye es sustancialmente menor que el que correspondería si se aplicara el coeficiente de 10% sobre los ingresos ordinarios.

Sin embargo, esa definición legal tiene una razón de ser; busca proteger la estabilidad macroeconómica. Si para el cálculo de dicho porcentaje se incorporaran los ingresos excluidos, un aumento de estos, ocasionaría que el tesoro nacional deba recurrir a fuentes extraordinarias de financiamiento (déficit fiscal), generando presiones inflacionarias.

Las transferencias de este tipo tienen un carácter no concurrente (en sentido de que su uso no requiere de asignación de contrapartes de la municipalidad) y está condicionada a que se

36 En A. de Méndez (2001) y CIEN (2001) se analiza con cierta profundidad el desempeño de los fondos sociales.

37 Para las municipalidades que todavía no están a cargo de la administración del IUSI, existe también un sistema de coparticipación tributaria del 75% de la recaudación proveniente de los inmuebles sujetos a las alícuotas de 6 y 9 ‰.

emplee en los fines señalados en las normas legales que las crean y regulan. (Ver detalles en el Cuadro 18).

Para la distribución de las transferencias recurrentes entre las municipalidades se reparte el fondo en cinco fracciones. Cada fracción es distribuida entre las municipalidades utilizando una fórmula específica. El cálculo de la distribución de las asignaciones por municipalidad se realiza cada año por una comisión en la que participan autoridades del Gobierno Central y de las asociaciones de municipalidades.

La aplicación del sistema de distribución de las transferencias recurrentes mediante fórmula tiene en apariencia dos objetivos: contrarrestar la "pereza fiscal" que conlleva la aplicación de este tipo de transferencias[38] y disminuir los niveles de desigualdad en el ingreso (lucha contra la pobreza).

Sin embargo, la aplicación del sistema de distribución en Guatemala, tiene resultados perversos, puesto que la variación de los indicadores en sentido contrario al buscado, ocasiona aumentos en los montos de transferencia que recibe la municipalidad. De ese modo:

- Si un municipio disminuye su población (o crece a una tasa inferior a la media nacional), aumenta sus ingresos per cápita por transferencias.
- Si un municipio aumenta el número de aldeas y caseríos (es decir, aumenta la población rural) su municipalidad recibe más recursos.
- Para determinados niveles (poblaciones pequeñas con ingresos propios reducidos), si se disminuyen los ingresos propios, se aumenta el monto por transferencias[39].

38 Los sistemas de transferencia intergubernamental inducen a los beneficiarios (las municipalidades) a no realizar esfuerzos para generar recursos propios porque pueden financiar sus actividades con recursos de terceros; a ese fenómeno se lo denomina "pereza fiscal". Una completa y didáctica exposición sobre los sistemas de transferencias gubernamentales se puede encontrar en M. Ramírez (2001)

39 En CIEN (2001), se presenta un completo análisis sobre los efectos de la aplicación del sistema de transferencias.

Cuadro 18
Transferencias recurrentes del Gobierno Central a las municipalidades

Marco Legal	Monto	Restricciones de Uso	Fórmula de Distribución
Constitución Política de la República (Art. 257).	10% de los Ingresos Ordinarios del Estado. Distribución bimestral.	• 90% para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura física y servicios públicos. • 10% para gastos de funcionamiento.	• 25% en forma proporcional a la cantidad de población. • 25% en partes iguales. • 25% en forma proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. • 15% en forma proporcional a la cantidad de aldeas y caseríos. • 10% en forma inversamente proporcional a ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. Código Municipal; Art. 118 al 124. Decreto Nº 12 – 2002 de 2 de abril de 2002.
Ley del Impuesto al Valor Agregado (Art. 1 del Decreto Nº 66 – 2002 de 22 de octubre de 2002, que sustituye al texto del Art. 10 de Decreto Nº 27 – 92).	12.5% del total recaudado (la alícuota del IVA alcanza a 12%).	• 75% para inversión en programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o mejora de servicios actuales. • 25% para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones.	
Ley del Impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. **(Decreto 70 – 94 de 23 de diciembre de 1994; Art. 6 al 9).**	50% sobre vehículos de uso particular, alquiler, comercial, transporte urbano de personas y motocicletas (Art. 6). 20% sobre vehículos de transporte extraurbano, uso agrícola, industrial y construcción, y remolques y semiremolques (Art. 7).	Mantenimiento, mejoramiento, construcción y o ampliación de las calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios.	

Marco Legal	Monto	Restricciones de Uso	Fórmula de Distribución
	20% sobre vehículos marítimos. (Art. 8).	Mantenimiento, mejoramiento, construcción y o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de las cabeceras y demás poblados de los municipios.	
	30% sobre vehículos aéreos. (Art. 9).	Mantenimiento, mejoramiento, construcción y o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios.	
Ley del Impuesto sobre Petróleo y sus derivados.	Q. 0.20 por cada galón vendido de gasolina superior o regular.		

Cuadro 19
Transferencias gubernamentales por fuentes de recursos
(Quetzales corrientes)

Transferencias	1998	1999	Estructura Promedio (%)	Crecimiento anual (%)
Total Transferencias	**1,480,818.6**	**1,327,231.1**	**100.00**	**-10.37**
Transferencias Recurrentes	**1,170,500.0**	**1,019,700.0**	**78.00**	**-12.88**
Aporte Constitucional	608,90.0,0	531,100.0	40.60	-12.78
IVA PAZ	445,200.0	403,700.0	30.23	-9.32
Petróleo y derivados	53,600.0	32,100.0	3.05	-40.11
Circulación de Vehículos	58,000.0	44,200.0	3.64	-23.79
Impuesto Único sobre Inmuebles	4,800.0	8,600.0	0.48	79.17
Transferencias no Recurrentes	**310,318.6**	**307,531.1**	**22.00**	**-0.90**
Consejos de Desarrollo	250,500.0	248,400.0	17.77	-0.84
Otros NEP.	59,818.6	59,131.1	4.24	-1.15
Transferencias Corrientes	124,107.7	119,134.2	8.66	-4.01
Transferencias de Capital	1,356,710.9	1,208,056.9	91.34	-10.96

FUENTE: R. Gómez y J.A. Pérez (2001). Los datos de "Otras NEP", fueron ajustados a la información proporcionada por INFOM.

4.2 Comportamiento de las transferencias gubernamentales

El Cuadro 19 muestra la evolución y composición de las transferencias gubernamentales clasificadas según su origen y destino.

El Aporte Constitucional constituye la fuente más importante de transferencias pues genera el 40% del total y más de la mitad de las transferencias recurrentes. La coparticipación del IVA ocupa también un lugar trascendente, mientras que las otras fuentes recurrentes tienen una importancia relativa mucho menor.

Llama la atención la disminución en el monto de las transferencias recurrentes entre 1998 y 1999. Con excepción de las provenientes del IUSI (que de acuerdo a la información del Ministerio de Finanzas Públicas presentada en el capítulo anterior, también disminuyó), el resto de fuentes muestran crecimientos negativos, lo cual querría decir que los ingresos nacionales siguieron la misma tendencia, hecho que no aconteció.

La única explicación – suponiendo que los datos son correctos – es que el Gobierno Nacional no cumple regularmente con los plazos establecidos para el otorgamiento de las transferencias (cada dos meses, de acuerdo a ley). La evaluación de la utilidad de las transferencias recurrentes debe ser realizada en función a los objetivos que persigue, esto es, disminuir los niveles de desigualdad entre municipalidades sin desincentivar el esfuerzo fiscal local.

La evaluación de la utilidad de las transferencias recurrentes debe ser realizada en función a los objetivos que persigue, esto es, disminuir los niveles de desigualdad entre municipalidades sin desincentivar el esfuerzo fiscal local.

Para tal efecto, se ha construido los cuadros 20 y 21 y el gráfico 1 que se presentan al final de la sección.

En ellos se aprecian cuatro variables:

- El Índice de Pobreza. Calculado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia utilizando los datos del Censo de Población y Habitación de 1994 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares correspondiente a los años 1998 y 1999 (SEGEPLAN, 2002).
- El Índice de Urbanización, entendido como el porcentaje de población que vive en el área urbana con relación al total. Los datos se originan en el Censo de 1994, proyectados a 1998.
- Los ingresos municipales propios recurrentes per cápita, indicador construido a partir de los datos proporcionados por INFOM, a nivel departamental y la proyección de la población para 1998. Se entiende por ingreso recurrente propio, a los ingresos corrientes, excluyendo las transferencias tanto del sector público como del sector privado.
- Las transferencias recurrentes del gobierno central, per cápita. La información fue obtenida, en el ámbito municipal de FEMICA (2000).

Como se observa en el gráfico, contrariamente a lo que se podía esperar, no existe relación alguna entre las transferencias y el nivel de pobreza; si el objetivo de la canalización de recursos del Gobierno Nacional a las municipalidades es reducir los desequilibrios horizontales, es decir igualar los niveles de vida de los pobladores de los municipios pobres con los del resto, no se está cumpliendo con él. Los municipios del departamento de Sacatepéquez, Escuintla, Chiquimula y Zacapa, cuyos niveles de pobreza están por debajo del promedio nacional, reciben un monto de transferencias por encima del promedio. En el otro extremo, los habitantes de los departamentos de Retalhuleu, Jalapa, Alta Verapaz y Totonicapán, reciben un monto de transferencias por debajo del promedio nacional, siendo que sus índices de pobreza están por encima del promedio.

Tampoco se observa relación alguna entre el nivel de transferencias y los ingresos propios. Sería de esperar que a mayor cantidad de ingresos propios, se otorgue un nivel menor de

transferencias. Sin embargo, ello no ocurre con los municipios de Sacatepéquez, Escuintla, El Progreso y Chimaltenango, que reciben transferencias por encima del promedio nacional siendo que sus ingresos propios también están por encima, mientras que los municipios de Retalhuleu, Jalapa, Alta Verapaz y Totonicapán, presentan la situación inversa, es decir, están relativamente castigados.

Finalmente, si se relaciona el nivel de transferencias con el grado de urbanización, debería esperarse que a mayor nivel de urbanización, exista un nivel menor de transferencias (entendiendo que los niveles de pobreza en el área rural, son mayores que en el área urbana). Sin embargo, no se presenta dicha relación con los habitantes de los municipios de Sacatepéquez, Escuintla, Chimaltenango y Quetzaltenango que presentan índices de urbanización y de transferencias per cápita mayores que las del promedio nacional (por lo cual son relativamente privilegiados) y con los ciudadanos que habitan en los departamentos de Izabal, Jalapa, Alta Verapaz y Totonicapán, que presentan bajos grados de urbanización y reciben transferencias por debajo de la media nacional.

En definitiva, los tres indicadores muestran que los habitantes de los municipios de Sacatepéquez y Escuintla se encuentran favorecidos con el sistema de transferencias (porque tienen ingresos propios y un grado de urbanización mayor que el promedio nacional y un índice de pobreza menor), mientras que los ciudadanos de los municipios de los departamentos de Retalhuleu, Jalapa, Alta Verapaz y Totonicapán se encuentran altamente perjudicados, puesto que sus índices de pobreza, dificultad para generar ingresos propios y niveles de población rural, están por encima de la media nacional. Los tres últimos departamentos mencionados se encuentran entre los siete más pobres del país.

Donde sí se observa un comportamiento de acuerdo a lo esperado es cuando se relaciona los ingresos propios con los niveles de pobreza y grados de urbanización; los municipios que presentan mayores grados de pobreza y menores índices de urbanización cuentan con ingresos propios recurrentes más bajos, en términos per cápita. Ello es lógico por cuanto tienen una menor base fiscal que es independiente a los esfuerzos de recaudación que podrían realizar.

También existe una estrecha relación entre las transferencias y la cantidad de habitantes del municipio; a menor tamaño, mayor cantidad de recursos del Gobierno Central por habitante, tal como lo muestra el Cuadro 8.

Los resultados obtenidos demuestran que no solamente las fórmulas de distribución de las transferencias gubernamentales contienen errores que inducen a comportamientos perversos, sino que “los datos de origen” están mal formulados, puesto que ni la situación de pobreza relativa, ni la (in) existencia de una base fiscal (débil) sólida, ni el grado de urbanización, tienen relación alguna con la distribución de recursos vía transferencia.

El análisis delata otra insuficiencia del sistema; el que cada año, “comience un nuevo partido”, es decir se analice la situación de los municipios, sin tomar en cuenta la velocidad de los cambios relativos (por ejemplo, el crecimiento en los ingresos propios, respecto a la gestión pasada, la velocidad de urbanización, el crecimiento relativo de la población, etc.) lo que ocasiona que se consoliden las desigualdades entre municipios. Pretender que las municipalidades del departamento de Jalapa - que presentan el ingreso propio recurrente más bajo – igualen al indicador de Guatemala para de ese modo recibir un mayor monto de recursos (aún suponiendo que el sistema no genere efectos perversos) es imposible porque su base fiscal, es decir la capacidad que tienen sus ciudadanos para aportar al financiamiento de la municipalidad, es limitada, entre otras cosas por sus altos niveles de pobreza, menor dotación de factores productivos, etc.

En otras palabras, independientemente de la forma cómo se distribuyan inicialmente las transferencias, el sistema de corrección anual, debe ser construido a partir de indicadores de crecimiento relativo, y no de valores absolutos.

Cuadro 20
Ingresos municipales per cápita y pobreza

Departamento	Ingresos Propios Recurrentes (Q.)	Transferencias Recurrentes (Q.)	Índice de Pobreza (%)	Índice de Urbanización (%)
Guatemala	131.40	52.23	11.73	66.38
Sacatepéquez	81.62	206.36	33.45	74.99
Escuintla	111.37	117.15	35.15	41.19
Zacapa	27.43	162.36	43.78	32.57
Chiquimula	26.70	123.68	49.27	29.12
Izabal	69.45	96.67	52.12	23.61
Promedio del País	***54.39***	***106.97***	***53.70***	***37.32***
Suchitepéquez	39.59	134.93	53.86	34.16
El Progreso	54.73	228.91	54.80	30.51
Retalhuleu	38.44	102.23	57.57	31.84
Chimaltenango	58.17	127.63	57.92	45.61
Petén	19.33	136.72	59.30	30.52
Quetzaltenango	47.12	114.68	60.67	44.03
Santa Rosa	22.03	122.70	62.07	28.00
Jutiapa	27.98	135.44	63.88	21.80
Baja Verapaz	16.65	127.16	71.56	24.35
Jalapa	8.48	98.30	72.59	31.15
Sololá	13.58	152.98	76.36	37.31
Alta Verapaz	15.44	80.77	76.40	19.62
Huehuetenango	10.94	125.08	77.85	18.40
Quiché	10.47	138.31	81.09	19.04
Totonicapán	11.72	81.23	85.62	14.62
San Marcos	13.92	116.09	86.66	16.82

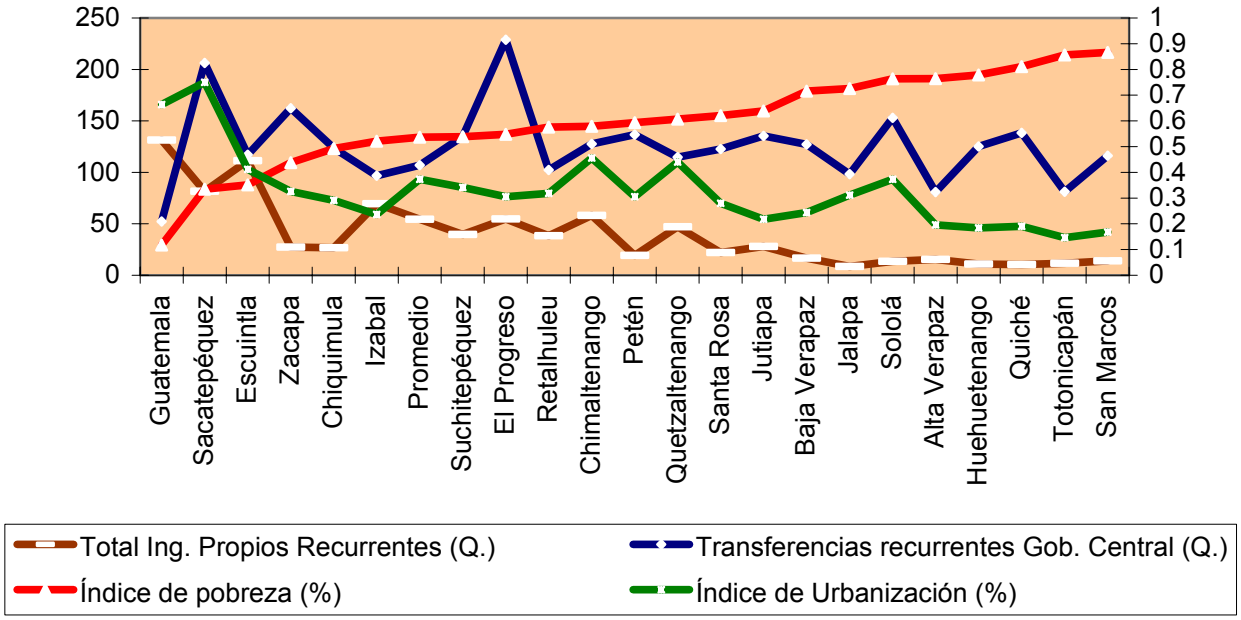
FUENTE: elaboración propia con base en datos de FEMICA (2000) y SEGEPLAN (2000).

Cuadro 21
Transferencias intergubernamentales recurrentes y pobreza por tamaño de municipio (1998)

Rango de Población		Cantidad Municipios	Población	Transferencias (miles Q.)	Per cápita	Cantidad de Pobres	Incidencia pobreza
-	5,000	14	47,158	26,358.50	558.94	27,510	58.34
5,000	10,000	54	408,278	126,963.00	310.97	259,366	63.53
10,000	20,000	94	1,397,113	255,284.00	182.72	923,488	66.10
20,000	50,000	124	3,917,331	423,543.00	108.12	2,659,957	67.90
50,000	100,000	36	2,530,265	205,702.30	81.30	1,464,713	57.89
100,000	200,000	6	769,224	52,281.80	67.97	379,203	49.30
200,000	-	3	1.729,763	65,007.80	37.58	84,909	4.91
TOTAL		**331**	**10,799,132**	**1,155,140.40**	**106.97**	**5,799,146**	**53.70**

FUENTE: elaboración propia con base en datos de FEMICA (2000) y SEGEPLAN (2000).

GUATEMALA: INGRESOS MUNICIPALES Y POBREZA



4.3 Propuestas de modificación al régimen de transferencias

El convencimiento de que el régimen de transferencias gubernamentales no cumple los propósitos para el cual ha sido creado, ha llevado a generar una serie de propuestas de modificación que son claramente recogidas en CIEN (2001). El Cuadro 22 siguiente, extraído de dicho documento, recoge estas iniciativas.

Cuadro 22
Propuestas de modificación al régimen de transferencias (%)

Criterio		Propuestas			
		Código Municipal[40]	CIEN	SEGEPLAN MINFIN	Ley de Municipios
1	Población total	25		15	10
2	Ingreso per cápita		10	10	20
3	Inverso del ingreso per cápita	25			
4	Partes iguales	25			35
5	Población rural	25			35
6	Compensación		40		
7	Pobreza			25	
8	Transición		50	40	

FUENTE: CIEN (2001).

1. Población total.- Cantidad de habitantes de cada municipio proyectada para cada año.
2. Ingreso per cápita.- Incremento de los ingresos propios per cápita de cada municipio con relación a la gestión anterior.
3. Inverso del Ingreso Per cápita.- Inverso del criterio anterior.
4. Partes Iguales.- División de los recursos de transferencia entre la cantidad de municipios.
5. Población Rural.- Cantidad de habitantes que viven en el área rural de cada municipio proyectada para cada año.
6. Compensación.- Índice de compensación que favorece a los municipios que cuenten con el ingreso per cápita más bajo.
7. Pobreza.- Índice de pobreza de cada municipio.
8. Transición.- Composición de la distribución de los dos años previos al analizado.

4.3.1 Propuestas que se han considerado

De acuerdo al análisis efectuado por CIEN, que calculó el impacto de las propuestas sobre los ingresos municipales per cápita del año 2001, su propuesta y la de SEGEPLAN son las que permiten reducir en mayor magnitud las diferencias entre municipalidades. Es por ello que se analizan únicamente éstas.

Las mayores virtudes de ambas propuestas, con relación al régimen actual son las de eliminar el criterio relativo a la cantidad de aldeas y caseríos. Esa es una variable resultado de muchos factores ajenos a la acción de las municipalidades y en muchos casos a la acción del Estado en su conjunto. Elimina también el criterio de “partes iguales”, que no aporta a los objetivos buscados.

Es también positivo que el criterio relacionado con los ingresos propios no tome en cuenta su nivel, sino su variación con respecto al año anterior. De ese modo se reconoce que las municipalidades cuentan con una base fiscal diferente originada en factores históricos, dotación de recursos, niveles de pobreza, etc. Induce, por otra parte, en forma más eficiente a que las autoridades municipales mejoren su desempeño fiscal, puesto que la institución será

[40] Se refiere a la propuesta inserta en los proyectos de modificación del Código Municipal. En el proyecto finalmente aprobado durante este año, no se ha cambiado el régimen de transferencias que regía en el pasado.

beneficiada no solamente con los recursos propios captados, sino también con mayores recursos de transferencia.

La propuesta del CIEN no incorpora explícitamente la variable "población"; lo hace implícitamente a partir del criterio "Transición" (composición de la distribución de las transferencias de los dos años anteriores al aplicado). La propuesta de SEGEPLAN si la incorpora. Consideramos que no es pertinente dejar de lado la cantidad de habitantes puesto que es obvio que los requerimientos de las municipalidades más grandes son mayores que las pequeñas[41].

Ambas propuestas consideran criterios relacionados con la pobreza; en la propuesta del CIEN, la porción de las transferencias destinadas a compensar las desigualdades debería distribuirse entre las municipalidades con el ingreso per cápita más bajo. En la propuesta de SEGEPLAN se aplica directamente el índice de pobreza.

Ambas propuestas tienen el defecto de referirse a la condición inicial y no a los cambios en el indicador. De ese modo se está "premiando" al pobre, antes que compensándolo (inicialmente) por esa condición e induciéndolo a que salga de ella. En otras palabras, una vez que se reconoció la condición de pobreza, debería aplicarse un indicador que beneficie a aquellas localidades que más éxito demuestren en la lucha contra la pobreza.

Al margen de ello, es claro que la propuesta del CIEN adolece del mismo defecto que tiene el sistema actual respecto a la contradicción existente entre la fracción que se distribuye de acuerdo a los ingresos propios y la que se refiere al inverso de dicho indicador. Dependiendo de la posición relativa de la municipalidad con relación al resto, cuantos menos ingresos propios genere, más recursos puede captar vía transferencias. El efecto de la alternativa es todavía mayor al del sistema actual por la diferencia entre ambos indicadores y por la distribución exclusiva de la fracción "compensación" entre los municipios de menores ingresos.

Finalmente ambas propuestas consideran el criterio de "transición" buscando que la aplicación del nuevo esquema no genere cambios traumáticos con relación a la posición actual; un 50% en la propuesta del CIEN y un 40%, en la propuesta de SEGEPLAN, se distribuirían de acuerdo con ese criterio.

Es indudable que la aplicación de ese criterio cumple con dicho objetivo; sin embargo, eterniza las distorsiones actuales, aún considerando que se aplicará siempre con relación a las dos gestiones anteriores. Ello es así por el alto peso que se le da al indicador.

Una alternativa para minimizar ese efecto, sería que en la primera gestión de aplicación del nuevo sistema se parta de la distribución actual y que cada año se corrija las distorsiones aplicando indicadores relacionados con la superación de las desigualdades y el esfuerzo de recaudación propia, siempre con carácter incremental.

4.3.2 Criterios a considerar en la reforma a las transferencias recurrentes

En concreto, se sugiere que en la reforma al régimen de transferencias recurrentes se consideren los siguientes criterios:

a. El sistema será efectivo no tanto si se toma en cuenta de dónde se parte (de la situación actual o una diferente) sino a dónde se quiere llegar. Es obvio que si se parte de una situación diferente a la actual, es decir si se parte de una estructura de distribución de

[41] Si bien los índices de pobreza en dichos municipios, en general son menores que en los municipios con menor población, en términos absolutos, la cantidad de pobres con seguridad es mayor, por lo que los recursos que requieren para enfrentar ese problema también son mayores.

las transferencias que corrija las distorsiones actuales, el tiempo en el que se alcanzarán los resultados deseables será más corto; sin embargo, esa situación puede crear efectos traumáticos que generen situaciones políticas no deseables.

b. Para tal efecto, los factores de corrección de la situación inicial deben actuar sobre el incremento (o eventualmente decremento) del monto total asignado a las transferencias y referirse a los movimientos de los factores de corrección.

c. Los factores de corrección, deben actuar de manera inversa a la situación de origen. De ese modo, si el indicador hace referencia a la situación de pobreza, a partir del cual se otorgaron mayores recursos, las correcciones deben beneficiar a las municipalidades que más éxito han tenido en corregir esa situación; si el indicador está referido a la carencia de ingresos propios, el factor de corrección debe beneficiar a la municipalidad que mayor crecimiento relativo tuvo en estos.

d. Sería deseable que los factores de corrección utilicen indicadores de impacto, por ejemplo, cobertura de las campañas de vacunación, prevalencia de enfermedades transmisibles, número de alumnos inscritos y graduados al curso superior en la escuela, cantidad de acometidas instaladas en los sistemas de agua potable y alcantarillado, con relación a las existentes, cantidad de nuevos inmuebles incorporados en el catastro y que cancelaron sus tributos con relación a la situación pre existente, etc. Estos muestran más objetivamente la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos municipales propios y los provenientes de las transferencias[42].

4.3.3 Criterios a considerar en la reforma a las transferencias no recurrentes

En cuanto al otro componente del sistema de transferencias, es decir las no recurrentes que provienen de los fondos sociales, se sugiere tomar en cuenta lo siguiente:

a. Si no es posible (por motivos políticos o administrativos) administrar los recursos por medio de un solo fondo, debe existir una instancia que administrativamente mida qué cantidad de recursos se destina a cada municipio. Dicha cantidad, tanto en la situación inicial como en los factores de corrección, debe guardar estrecha relación con los niveles de pobreza. Es decir, a diferencia de lo que acontece con el sistema de transferencias recurrentes, se sugiere que para la distribución de recursos de los fondos sociales, una vez efectuada la reforma, se corrijan las distorsiones actuales, definiendo una estructura que guarde estricta relación con el grado de pobreza.

b. La utilización de los recursos debe ser intermediada necesariamente por las municipalidades, las cuales deben aportar necesariamente recursos de contraparte. Lo que se sugiere es que se definan “cupos anuales” por municipio para programas de lucha contra la pobreza. El desembolso de dichos “cupos” debe efectivizarse en la medida que las municipalidades presenten proyectos y aseguren contrapartes con sus propios recursos. Los recursos no asignados (por incumplimiento de las municipalidades en la presentación de proyectos y contrapartes) serían nuevamente distribuidos entre el resto. De ese modo se introducen “pruebas de mercado” que no son incompatibles con los objetivos de equidad.

---

[42] Tradicionalmente los indicadores se basan en la cantidad de recursos que la municipalidad emplea en los programas de lucha contra la pobreza o el crecimiento en los recursos propios. Esos indicadores tienen la virtud de ser objetivos y de fácil aplicación; sin embargo, al no estar referidos a su rendimiento (en cuanto a la lucha contra la pobreza o independencia fiscal) no premian el empleo eficiente y eficaz de los recursos. En el caso de la lucha contra la pobreza, indicadores como los señalados constituyen “variables proxy” de la situación de pobreza, cuya medición no puede ser efectuada en períodos de corto tiempo por los costos que ello implica.

c. En la medida que se utilicen los criterios señalados más arriba para la distribución de los recursos de transferencia recurrentes, las municipalidades se encuentran motivadas a hacer efectivo los programas de lucha contra la pobreza bajo dos mecanismos: La captación de recursos adicionales de los fondos sociales y el "premio" que recibirán por la vía del sistema de transferencias recurrentes por la disminución del grado de pobreza de los habitantes de jurisdicción territorial.

e. Finalmente, cabe recomendar que las normas que reformen el sistema de transferencias (recurrentes y no recurrentes) deben señalar su tiempo de vigencia (5 a 10 años, por ejemplo) puesto que cuanto más éxito se tenga en la aplicación de los incentivos (a mejorar los ingresos propios y disminuir los niveles de pobreza) menor será la razón de ser de las transferencias. Obtenidos los objetivos, deberá buscarse otros, por ejemplo, mejoras en los niveles de educación, cuidado del medio ambiente, incremento de la competitividad, etc.

5. Conclusiones

5.1 Resulta pretencioso pensar que la elaboración de este documento ha aportado al conocimiento de la realidad de las finanzas municipales en Guatemala, tomando en cuenta la calidad de los trabajos existentes sobre el particular. En ese ámbito, destacan los estudios realizados por José Antonio Pérez, el CIEN, el proyecto NEXUS, FEMICA, INFOM y ANAM. Sin embargo, su contenido puede ser útil, en la medida que incorpora puntos de vista diferentes a los que se han venido debatiendo hasta el presente, particularmente respecto a las propuestas de modificación del régimen tributario municipal y de transferencias gubernamentales.

La mayor dificultad que se tuvo que enfrentar radica en las divergencias en la información estadística. A pesar del excelente trato dispensado al consultor por el INFOM, las estadísticas a las que tuvo acceso no tuvieron la consistencia necesaria entre sí ni con las provenientes de otras fuentes. Más allá de la anécdota, esa situación debe ser superada si se considera que la información sobre los presupuestos municipales sirve de base para la distribución de las transferencias gubernamentales.

5.2 El marco normativo en el que se desenvuelve el proceso de descentralización de Guatemala, y particularmente, las acciones de las Alcaldías Municipales son adecuados. La promulgación, durante este año de la Ley de Descentralización y de las modificaciones al Código Municipal, constituye aportes importantes en esa dirección. Los aspectos más relevantes de las normas citadas se refieren a: (i) el concepto de delegación de competencias, por el cual – siempre que exista voluntad política – se puede ejecutar un proceso de descentralización gradual y ordenado y; (ii) la claridad con las que están definidas las competencias municipales, lo cual constituye un valioso instrumento para direccionar las tareas de las autoridades municipales y, sobre todo, posibilitar que los ciudadanos supervisen sus acciones.

5.3 No ocurre lo mismo con el régimen de ingresos municipales; tanto el régimen tributario, como el sistema de transferencias gubernamentales adolecen de grandes defectos, lo cual dificulta la gestión municipal y genera inconvenientes a los ciudadanos.

5.4 El dominio tributario municipal está circunscrito, por disposición constitucional, a la administración de los impuestos (arbitrios) que por ley se creen en su favor y a la participación en las recaudaciones de determinados impuestos nacionales. En la actualidad, el régimen tributario municipal está integrado básicamente por el Impuesto Único sobre Inmuebles, Boleto de Ornato, Arbitrios sobre Establecimientos Económicos y Extracción de Productos y Contribuciones por Mejoras. El régimen de coparticipación

afecta a los Impuestos al Valor Agregado, Circulación de Vehículos, Petróleo y Derivados y otros impuestos menores de dudosa legalidad y efectividad. El establecimiento de tasas por servicios prestados y el nivel de estas, al no ser considerados como tributos, es una competencia del Concejo Municipal.

5.5 El principal defecto que tiene el régimen tributario municipal, con excepción de la contribución por mejoras, es que sus alícuotas (tasas o tipos) están expresadas en moneda local, por lo cual están totalmente desactualizadas dada la pérdida de valor de dicha moneda con relación a los precios internos y dólares. El tributo que tiene tasas más actualizadas es el Boleto de Ornato, cuyos valores fueron definidos en 1996. En consecuencia, cualquier reforma de este régimen debe prever el establecimiento de mecanismos de indexación, o contar con alícuotas ad valoren y no específicas.

5.6 El Impuesto Único sobre Inmuebles es de lejos el más importante del régimen tributario, tanto por su aporte a los recursos propios municipales, como por su potencial. Sin embargo, adolece de problemas de índole administrativo (relacionados con la capacidad legal de las municipalidades para determinar la base imponible, la existencia de registros desactualizados y sistemas de administración tributaria pasivos), y técnico (relacionados con los métodos de valuación de la propiedad, forma de definición de las alícuotas, inexistencia de sistemas de indexación de los valores sobre los que se aplica estas, incorporación en el objeto del impuesto de bienes de difícil valuación, como los “cultivos permanentes” y régimen sancionatorio deficiente).

Las propuestas de modificación del tributo enfatizan la necesidad de aclarar su carácter municipal y eliminan la progresividad que actualmente tiene. Lamentablemente, lejos de aclarar el sistema de valuación, incorporan nuevos mecanismos que dificultarán su administración y generarán conflictos mayores con los ciudadanos afectados; en ese ámbito destaca la falta de un parámetro de referencia sobre el cual los Concejos Municipales deben efectuar la valuación (el valor de mercado del inmueble, por ejemplo.).

5.7 El Boleto de Ornato, que constituye para algunas municipalidades menores su principal fuente de recursos tributarios, grava la renta (ingreso) de las personas, por lo cual puede cuestionarse su constitucionalidad. Por otra parte, las municipalidades no tienen capacidad para controlar adecuadamente su evasión. El costo de subsanar el problema sería mayor que las recaudaciones que potencialmente se podrían obtener. Es por ello que se sugiere eliminar dicho tributo.

5.8 Los arbitrios a las actividades económicas (establecimientos económicos y extracción de productos) constituyen la parte más débil del sistema tributario; sus tasas (específicas) están totalmente desactualizadas, la discriminación en actividades no guarda lógica alguna, su formulación no permite una adecuada administración y, si funcionara, crearía sesgos relativos y absolutos contra determinadas actividades económicas, alterando artificialmente las condiciones del mercado.

Las propuestas de modificación de dichos arbitrios (gravar a las actividades económicas en función a los ingresos brutos o netos) no parecen las más adecuadas por no tomar en cuenta principalmente, las capacidades para su administración.

5.9 La contribución por mejoras, al margen de contradicciones legales que pueden afectar a su utilización, tiene gran potencialidad como una fuente legítima de ingresos para encarar eficientemente las competencias relacionadas con la provisión de equipamiento e infraestructura física al municipio.

5.10 Se debería explorar la posibilidad de ampliar el dominio tributario municipal, otorgando mayores facultades legales a los municipios para definir sus fuentes de ingresos (a partir

del establecimiento de alícuotas específicas dentro de un rango definido en la Ley o la creación de impuestos "potestativos") e incorporando otros tributos al dominio municipal como el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores (en sustitución del impuesto nacional a la Circulación de vehículos) y los Impuestos a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos. Estos tributos tienen base eminentemente local y son compatibles con las capacidades y necesidades municipales en cuanto a la administración de su espacio urbano. Por la misma razón, parece conveniente eliminar el Boleto al Ornato y los Arbitrios sobre Actividades Económicas o, sustituir estos, con tributos que utilizan criterios independientes a los resultados económicos obtenidos.

5.11 El régimen tributario municipal debe ser complementado con una precisión mayor del concepto de tasa (como ingreso tributario) y sobre lo cual existen positivas propuestas, y las regalías (o patentes) por el usufructo lucrativo del espacio y los recursos naturales y no naturales del municipio.

La concreción de estas u otras propuestas es oportuna por el mandato constitucional de promulgar un Código Tributario Municipal y el convencimiento de los agentes políticos y sociales sobre la necesidad de modificar el régimen actual.

5.12 En cuanto al régimen de transferencias gubernamentales, se reconoce la existencia de dos tipos: (i) las transferencias recurrentes derivadas de la disposición constitucional de asignar el 10% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central para tal fin y la coparticipación sobre impuestos nacionales y; (ii) los recursos que administran los fondos sociales para inversión.

5.13 El aporte constitucional adolece de varios defectos; por una parte, existe discusión sobre la base de cálculo, puesto que no está claramente definido qué se entiende por "ingresos ordinarios"; algunos analistas sostienen que la definición otorgada por la Ley Orgánica del Presupuesto afecta ostensiblemente al monto que debería ser distribuido.

5.14 Por otra parte, las formulas de distribución del situado constitucional (y de los impuestos coparticipables) entre las municipalidades generan efectos perversos a los buscados; no desincentiva la pereza fiscal ni guarda relación con los niveles de desigualdad entre municipalidades. Constituye una urgente necesidad el modificar dichos mecanismos, habiéndose a lo largo del documento señalado algunas propuestas al respecto.

5.15 La transferencia de recursos vía fondos sociales a las jurisdicciones municipales, al no tomar en cuenta a las municipalidades ni en la planificación ni en la ejecución de los programas financiados, les quita efectividad y puede ahondar los desequilibrios horizontales entre regiones. En el documento se sugiere que el agente de intermediación principal de dichos recursos sean las municipalidades y que se creen vínculos, establecidos por ley, entre ellos y los provenientes de la utilización de las transferencias recurrentes.

Bibliografía

- R, Gómez y J.A. Pérez (2001) — *Finanzas Municipales, Democratización y Combate a la Pobreza.* Ricardo Gómez y José Antonio Pérez. En: La Modernización de las Finanzas Municipales. USAID – GTZ; Foro Nacional, Guatemala 14 y 15 de noviembre de 2001. www.femica.org/
- FUNCEDE (2000) — *La estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala Año de 1998***.** Fundación Centroamericana de Desarrollo, Proyecto Nexus, INFOM. Guatemala, mayo de 2000.
- C. Loría (2000) — *Informe sobre el Estado de Situación del Impuesto Único sobre Inmuebles en la República de Guatemala.* Carlos Loría Chaves. Devtech Systems Inc. USAID – El Salvador; junio de 2000.
- L.M. Shwarz (2000) — *Diagnóstico Administrativo Financiero Municipalidad de Guatemala.* Luis Manuel Schwarz Kalijman. Informe de Consultoría para el BID. Guatemala, febrero 2000.
- ANAM – AGAAI (2002) — *Propuesta de ANAM – AGAAI: Código Tributario Municipal*. Guatemala 2002. www.femica.org/
- EXPOLSA (2002) — *Propuesta de Iniciativa de Ley – Ley General de Arbitrios Municipales.* EXPOLSA para INFOM; Guatemala, 2002.
- J.A. Pérez (2001) — *La Descentralización Fiscal en Guatemala.* José Antonio Pérez M. GTZ: Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo municipal. Guatemala, septiembre de 2001.
- J.A. Pérez (2001) (I) — *Ingresos propios de los Gobiernos locales.* José Antonio Pérez M. En: La Modernización de las Finanzas Municipales. USAID – GTZ; Foro Nacional, Guatemala 14 y 15 de noviembre de 2001. www.femica.org/
- CIEN (2001) — *La distribución de las Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades: Evaluación y Propuestas.* Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). En: La Modernización de las Finanzas Municipales. USAID – GTZ; Foro Nacional, Guatemala 14 y 15 de noviembre de 2001. www.femica.org/
- M. Ramírez (2001) — *Políticas y Estrategias para la Modernización de los Ingresos Municipales.* Mónica Ramírez Londoño. En: La Modernización de las Finanzas Municipales. USAID – GTZ; Foro Nacional, Guatemala 14 y 15 de noviembre de 2001. www.femica.org/

- A. de Méndez (2001) — *Fondos Sociales y Finanzas Municipales.* Ana de Méndez. En: La Modernización de las Finanzas Municipales. USAID – GTZ; Foro Nacional, Guatemala 14 y 15 de noviembre de 2001. www.femica.org/
- SEGEPLAN (2002) — *Reducción de la Pobreza*. Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN) Informe presentado en la página Web de SEGEPLAN. www.segeplan.gob.gt 2002.
- FEMICA (2000) — *Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades 1998.* Informe estadístico publicado en página Web de FEMICA. www.femica.org/

  Constitución Política de la República de Guatemala. 31 de mayo de 1985.
  (Reformado por Acuerdo Legislativo 18 – 93).
- Decreto Ley 106 — *Código Civil* de 14 de septiembre de 1963.
- Decreto Nº 70 - 94 — *Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.* 23 de diciembre de 1994.
- Decreto Nº 121 - 96 — *Ley de Arbitrio de Ornato Municipal* de 21 de noviembre de 1996.
- Decreto Nº 101 – 97 — *Ley Orgánica del Presupuesto* de 16 de octubre de 1997.
- Decreto Nº 15 - 98 — *Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles* 27 de febrero de 1998.
- Decreto Nº 12 - 2002 — *Código Municipal* de 9 de mayo de 2002.
- Decreto Nº 14 - 2002 — *Ley General de Descentralización* de 9 de mayo de 2002.
- Decreto Nº 66 - 2002 — *Modificación del Artículo 10 de la Ley al Valor Agregado*. 22 de octubre de 2002.
- Acuerdo Gubernativo Nº 240 – 98 — *Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto* de 28 de abril de 1998.
- INE (1996) — *Características Generales de Población y Habitación.* Instituto Nacional de Estadísticas. Guatemala, marzo 1996. www.segeplan.gob.gt
- MUNI (2002) — *Plan Operativo Anual 2002*. Municipalidad de Guatemala.

2.4 Relevancia de la Contribución por Mejoras en la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala

Rodrigo Días Arriola[1]

1. Panorama de los Ingresos de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala

Los ingresos percibidos por la Municipalidad de Guatemala durante el periodo comprendido de 1998 a 2002 ascienden a un total de Q1, 791.5 millones, distribuidos así:

1.1 Los Ingresos Corrientes que representan Q 1.351.7 millones equivalentes al 75.5% del total de ingresos. Estos provienen principalmente de ingresos tributarios, ingresos no tributarios, ingresos de operación, y otros menores. Podemos mencionar entre los más significativos al Impuesto Único sobre Inmuebles, el Boleto de Ornato, la Tasa de Alumbrado Público, el Piso de Plaza y diversos servicios administrativos.

1.2 Los recursos de capital se han estimado en Q244.6 millones equivalentes al 13.6% del total. Estos ingresos provienen de transferencias de capital recibidas y de recursos propios, así como de donaciones para inversión. En este rubro los mayores ingresos provienen del aporte constitucional, transferencia del porcentaje del IVAPAZ y transferencias de la Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala, EMPAGUA.

1.3 Por concepto de ingresos provenientes de fuentes financieras se estiman ingresos por un monto de Q174.3 millones, equivalente a 9.7% del total de ingresos. En este rubro es donde se incluyen la obtención de préstamos a largo plazo.

1.4 Por ultimo, el renglón de contribución por mejoras, que es un tributo que genera un ingreso modesto pero importante. Cuantitativamente equivale al 1.2% de los ingresos totales y representa un monto recaudado de Q 20.7 millones.

2. Base Legal de la Contribución por Mejoras

El recaudo de los ingresos por contribución por mejoras se fundamenta en el Artículo 102 del Código Municipal que textualmente dice:

> *"Los vecinos beneficiarios de las obras de urbanización que mejoren las áreas o lugares en que estén situados sus inmuebles pagarán las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no podrán exceder del costo de las mejoras. El reglamento que emita el Concejo Municipal establecerá el sistema de cuotas y los procedimientos de cobro."*

El sistema de cuotas por contribución por mejoras debe ser consecutiva y mensual por un plazo no mayor de 12 meses, o al contado, pero nunca puede ser en forma irregular cuando ellos así lo consideren conveniente. La obligatoriedad del pago adquiere fuerza legal a través del Artículo undécimo del Reglamento de Contribución por Mejoras en donde se establece:

---

[1] El autor de este trabajo es Jefe del Departamento de Infraestructura de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala y, en la calidad con que actúa, es el responsable exclusivo por el contenido del documento.

"Todo contribuyente deberá comparecer a la Municipalidad, dentro del plazo de sesenta días contados a partir del requerimiento correspondiente, a pagar la contribución, o formalizar el convenio de pago en varias cuotas mensuales de conformidad con lo establecido con los artículos anteriores. En caso que el contribuyente no compareciere, caerá en mora y se procederá a hacer el requerimiento de la cantidad total de contribución más lo intereses correspondientes mediante procedimiento económico-coactivo".

3. Cómo Opera el Programa de Contribución por Mejoras

La Dirección de Infraestructura de la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala cuenta en su organización interna con un departamento de Contribución por Mejoras que, entre otras responsabilidades, se encarga de calcular las derramas respectivas de cada obra que se ejecuta con recursos de Contribución por Mejoras y lo eleva al Concejo Municipal para su aprobación a efecto de notificar al vecino los montos a cancelar por cada uno de los proyectos ejecutados. El departamento mencionado se encarga de llevar las cuentas corrientes de cada inmueble afecto o beneficiado por el proyecto de que se trate.

El departamento de Contribución por Mejoras está conformado por su Jefatura, que es responsable por la dirección y administración del departamento en cuanto a la gestión, planificación y seguimiento de los proyectos. El departamento cuenta con una unidad financiera que tiene a su cargo el ingreso y actualización de los proyectos en el sistema de información digital y, también, la verificación en el campo de los datos de los inmuebles que se benefician con el proyecto, para efecto de cobrarle la contribución por mejoras al usuario, previa documentación y notificación del monto que le corresponde.

Actualmente, se está estructurando el área técnica en donde además de encargarse de la gestión de los proyectos y su planificación se lleve a cabo el seguimiento y control de los mismos.

Hoy por hoy la ejecución de las obras se realiza por administración, es decir por la propia municipalidad a través de la Dirección de Obras que ejecuta y supervisa los proyectos, les provee el mantenimiento periódico, y realiza las mejoras o rehabilitación y construcción de los mismos.

Con el costo estimado por la Dirección de Obras, los vecinos deciden si tienen la capacidad de pago para costear el proyecto. Es en este momento en donde se determina la vialidad del proyecto.

Es de suma importancia contar con la anuencia de los vecinos para el pago del costo de la obra y así poder llevarla a cabo para que no se vea entorpecida por la oposición de los vecinos a efectuar el pago.

La municipalidad tiene por ahora registradas en la base de datos 80 solicitudes de proyectos, distribuidos en 13 distritos. Estos son priorizados sobre la base de los recursos disponibles.

Con la disponibilidad de recursos municipales ordinarios se pretende alcanzar anualmente una ejecución del 12.5% con relación al número de solicitudes ingresadas hasta el año 2002. De continuar con esta tendencia las solicitudes se terminarán de atender en el 2008.

Durante este período no se podría satisfacer la demanda de las nuevas solicitudes. Para solventar esta situación se determinó contar con un flujo de efectivo que garantice la ejecución de los proyectos, y esto se puede lograr a través del recaudo por concepto de contribución por mejoras canalizado a un fondo específico. Este fondo específico ya se comenzó a crear

mediante el traslado de fondos a un fideicomiso. Se tiene programado que el recaudo por concepto de ingresos fideicometidos se destinará a la ejecución de obras por contrato con empresas privadas, a efecto de contar con un sistema ágil, seguro y transparente.

La determinación de los cobros o derrama de la contribución por mejoras, se realiza según la naturaleza de cada obra, es decir: distancia del inmueble y uso de la obra por el beneficiado, valor del inmueble y/o del terreno y su topografía y otras condiciones especiales.

La distribución del costo entre los vecinos se hace sobre la base del cálculo de la derrama o graduación de los cobros, la cual es aprobada por la Corporación Municipal. El requerimiento de cobro correspondiente se basa en el artículo décimo del reglamento de contribución por mejoras, las contribuciones podrán cancelarse en las siguientes formas:

3.1 En un solo pago, se aplicará una rebaja del 10% de descuento;

3.2 Un pago inicial y pagos mensuales iguales y consecutivos en un período no mayor de doce meses;

3.3 Casos especiales, con base en el estudio socioeconómico que lo justifiquen; y,

3.4 Para mejorar la eficiencia del sistema de cobro se han llevado a cabo las siguientes acciones:

a. Implementación de avisos de cobro automatizados.

b. Modificación del reglamento. Reducir el período a partir de la fecha en que reciben el primer requerimiento de pago, reduciendo el tiempo de 60 a 30 días.

c. Apoyo de auditoria y asesoría legal en el análisis de las cuentas para lograr eficientizar el cobro.

d. Creación de un nuevo programa de cómputo para lograr una administración más eficaz.

La cartera de recuperación representa un total de 59 proyectos distribuidos dentro de los 14 distritos con una cobertura de 47.9 kilómetros con una inversión de Q 55.4 millones, en donde el aporte de los vecinos representa un 66.7%. El monto recuperado hasta la fecha asciende a Q 26.2 millones es decir el 70.8%.

4. Las Lecciones Aprendidas

Todo programa o sistema de esta naturaleza presenta ventajas y desventajas, entre las bondades podemos mencionar las más relevantes:

4.1 Participación de los vecinos. La participación ciudadana se ha logrado a través de los comités únicos de barrio, en donde los vecinos se involucran en la identificación, priorización y solución de sus problemas, en la toma de decisiones junto con sus autoridades municipales y a coadyuvar a resolver las necesidades de las familias que residen en la zona de su jurisdicción.

4.2 Apoyo a las comunidades mediante proyectos de beneficio social. Los propietarios de inmuebles pagan las contribuciones que establezca el Concejo Municipal, las cuales no pueden exceder del costo de las mejoras, teniendo como límite para su recaudación, el gasto total realizado.

4.3 Incremento de la plusvalía inmobiliaria de los inmuebles beneficiados. El mejoramiento de las calles y caminamientos indudablemente permite que la categoría de ese sector se

eleve y se incremente su plusvalía inmobiliaria, aumentando el valor del inmueble beneficiado.

Los aspectos negativos que pueden afectar el programa se originan o son causados por agentes externos. Entre los problemas detectados los más importantes son:

4.4 Insuficiencia de recursos financieros para satisfacer las solicitudes presentadas por los vecinos.

4.5 Dificultades para asignar y utilizar exclusivamente los recursos percibidos por concepto de contribución por mejoras en los proyectos de obras e infraestructura requeridos y priorizados con los vecinos. Actualmente los ingresos de contribución por mejoras, forman parte de todos los recursos financieros que ingresan a la caja única municipal y, por esta razón, se utilizan para el pago de rubros diferentes a las inversiones en proyectos sociales, se pagan asignaciones para servicios tales como: bomberos, mercados, áreas verdes y otros, y los proyectos se quedan a la espera que se generen nuevos recursos.

4.6 La escasa asignación de recursos y su disponibilidad fuera de tiempo repercute en la ejecución de los proyectos. Esta situación se está tratando de solventar a través de la canalización de los recursos a fondos con destino específico; para ese propósito, las contribuciones de los proyectos aprobados a partir del segundo semestre del presente año ingresan a un fideicomiso, lo cual permite no sólo contar con fondos en reserva, sino también con un flujo de efectivo que permita llevar a cabo las contrataciones en el tiempo previsto.

De las experiencias en el programa de contribución por mejoras surgen lecciones de buenas prácticas que pueden compartirse con otras municipalidades; en el caso de Guatemala podemos aportar como lecciones las sugerencias siguientes:

4.7 Los recursos que se perciben por concepto de contribución por mejoras deben situarse en un fondo con el destino específico de usarlos en proyectos de beneficio social para los vecinos que contribuyen generando los ingresos y aportando otros recursos.

4.8 Complementar el fondo de contribuciones por mejoras con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento.

4.9 Revisar el marco legal existente y encontrar las vías e instrumentos para garantizar la obligatoriedad del pago y la cobranza de las contribuciones por mejoras.

4.10 Contar con la organización y participación de los vecinos en la identificación, aceptación y priorización de los proyectos viables y obtener de los vecinos el compromiso de pago de las cuotas que les corresponda por la ejecución del proyecto.

4.11 Disponer de un sistema de información adecuado y seguro para que la administración de todos los procesos del programa sea más eficiente.

4.12 Divulgación del proyecto, sus beneficios y costos.

4.13 Lograr la excelencia en la planificación, ejecución y administración de los proyectos.

4.14 Que figure dentro de la organización general y se conozca la ubicación de la organización de la unidad administrativa que se encarga de la infraestructura y obras del municipio.

2.5 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Honduras[1]

Luis Alberto Arias Minaya

1. Introducción

El presente trabajo tiene dos grandes objetivos:

a. Poner al día el conocimiento del Sistema Tributario Municipal (STM) de Honduras, considerando los aspectos de la política tributaria y la administración tributaria locales.

b. Identificar las fortalezas y debilidades del STM de Honduras y definir las líneas estratégicas de acción que serían razonables para el futuro, con miras a fortalecer las capacidades de las municipalidades para generar sus propios recursos.

El trabajo describe y evalúa los recursos financieros que se asignan a las municipalidades para cumplir con las funciones que la Constitución y las leyes le confieren. Estos recursos financieros provienen básicamente de tres fuentes: (i) recursos directamente recaudados, lo cual es posible por la delegación de potestad tributaria que tienen los municipios; (ii) transferencias directas del gobierno central; y, (iii) endeudamiento.

Diversos estudios sobre la descentralización fiscal han puesto énfasis en la evaluación de los sistemas de transferencias, y en las facultades para endeudarse, pero no se ha realizado lo mismo con la evaluación de las capacidades de los municipios para recaudar sus propios recursos. Estas capacidades dependen tanto de los aspectos de política tributaria local como de los aspectos de la administración tributaria local.

El estudio es fundamentalmente descriptivo, sin embargo a partir del conocimiento de los aspectos detallados de los tributos locales: base imponible, tasa, exoneraciones; y de los sistemas y procedimientos administrativos para recaudar dichos tributos, se proponen lineamientos y acciones para mejorar la capacidad local de recaudación.

En el Capítulo 2, se desarrolla brevemente el contexto institucional y el marco legal en el que se desenvuelven las municipalidades.

En el Capítulo 3, se describen y analizan las competencias municipales y las fuentes de financiamiento municipal: los recursos propios, las transferencias y el endeudamiento. Asimismo, se explican las reglas que deben cumplir las municipalidades para la ejecución presupuestal.

En el Capítulo 4, se describe y analiza los principales aspectos de los tributos municipales en Honduras, identificando las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos.

En el Capítulo 5, se presentan de manera resumida las principales conclusiones del análisis cuantitativo de los ingresos municipales. Este análisis comprende tanto el comportamiento de los ingresos municipales tanto de manera agregada como por categorías o grupos de municipios.

En el Capítulo 6, describe de manera general los aspectos más importantes de las administraciones tributarias municipales. Esto incluye la organización, el registro de

[1] El presente trabajo refleja las opiniones del consultor y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

contribuyentes, la determinación de los tributos, los sistemas de recaudación y los procedimientos de cobranza y de fiscalización.

Finalmente, en el Capítulo 7 se presentan, a manera de conclusiones, los principales desafíos del sistema tributario municipal de Honduras.

En este documento se ha procurado que los aspectos fiscales de los municipios se traten con el detalle apropiado para fines didácticos de capacitación y enseñanza, y también, para el uso generalizado de las personas interesadas en la temática expuesta, por esta razón, en el manejo de los conceptos y los procesos utilizados en la gestión de la política fiscal municipal, se acude con frecuencia a menciones de casos y legislación propios de la República de Honduras.

2. Contexto Institucional y Marco Legal

2.1 El contexto institucional

El territorio hondureño se divide en 18 departamentos y 298 municipios. La población, de acuerdo al último censo del año 2001[2] asciende a 6,535,344 habitantes. La creación de un municipio corresponde al Congreso Nacional, a propuesta del Poder Ejecutivo. Los municipios, a su vez, se pueden dividir en ciudades, aldeas y caseríos; y las ciudades, en colonias y barrios.

Una de las características de la distribución poblacional es su alto grado de concentración, así por ejemplo, el 20% de municipios más pequeños concentran apenas el 3% de la población, en tanto que el 1% de municipios más grandes concentran el 23% de la población. En el Cuadro siguiente de muestra la distribución de municipios según rangos de población:

Cuadro 1
Municipios según rango de población - 2001

Rango de Población	Número de Municipios	%	Población	%
1- 5,000	60	20	206,586	3
5,001-10,000	99	33	720,523	11
10,001-20,000	73	24	1,029,491	16
20,001-50,000	46	15	1,338,771	20
50,001-100,000	12	4	908,714	14
100,001-200,000	6	2	857,417	13
200,001 en adelante	2	1	1,473,842	23
TOTAL	298	100	6.535,344	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo 2001.

Otra de las características, es el tamaño relativamente pequeño, desde el punto de vista de la población, de los municipios del país. De acuerdo con el censo, el número promedio de habitantes por municipio es de 21,931, ratio en el que Honduras muestra el menor valor en Centroamérica, con un nivel inclusive menor al 50% del nivel correspondiente a Costa Rica, país en el cual el número de habitantes promedio por municipio es de 47,049. Para evitar la

2 Instituto Nacional de Estadística. XVI Censo de Población y V de Vivienda. Tomo I. Censo 2001. Sitio Web: www.ine.online.hn.

creación de municipios pequeños, en el año 2000 se aprobó una reforma del artículo 15 de la Ley de Municipalidades estableciendo como requisitos para la creación de un municipio, tener una población no inferior a 30,000 habitantes y un territorio continuo no menor de cuarenta (40) kilómetros cuadrados.

Analizadas individualmente, cada corporación municipal está integrada por un alcalde y por un número de regidores que se determina según la población, de acuerdo con la siguiente regla:

a. Municipios con menos de 5,000 habitantes: 4 Regidores
b. Municipios de 5,001 a 10,000 habitantes: 6 Regidores
c. Municipios de 10,001 a 80,000 habitantes: 8 Regidores
d. Municipios con más de 80,000 habitantes: 10 Regidores[3]

El alcalde municipal preside todas las sesiones, asambleas, reuniones y demás actos que realice la corporación y sanciona los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidos por la corporación municipal.[4]

Cada municipalidad tiene un Consejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría, integrado por un número de miembros igual al número de regidores que tenga la municipalidad, nombrados por la corporación municipal entre los representantes de la sociedad civil.[5]

2.2 El marco legal

Las normas legales que determinan la organización política del país y los aspectos básicos de la descentralización, son la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Municipalidades:

a. La Constitución de la República de 1982 establece que el territorio hondureño se divide en departamentos y estos en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo.

b. La ley de Municipalidades fue aprobada en noviembre de 1990, con vigencia a partir del 1 de enero de 1991, y luego reformada en mayo y noviembre de 1991 (Decreto 48-91), en 1993, 1995 (Decreto 124-95), en 1997, 1998 (Decreto 171-98) y en al año 2000 (Decreto 127-2000). Esta Ley contempla:

   - La creación de un régimen tributario uniforme para todos los gobiernos locales.
   - El establecimiento de un régimen para sancionar a los infractores y morosos.
   - La creación de un sistema de transferencias del gobierno central a los.
   - gobiernos locales.
   - Las condiciones para el uso de los recursos municipales.

Una de las principales limitaciones es la falta de un Código Tributario Municipal que regule las relaciones entre las administraciones tributarias municipales y los contribuyentes, y establezca con claridad las facultades de los municipios en materia de recaudación y fiscalización de los tributos a su cargo; y los derechos y obligaciones de los contribuyentes. Si bien, estas reglas son aprobadas anualmente en el Plan de Arbitrios de cada municipalidad, es necesario

[3] Artículo 26 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto 127-2000.

[4] Artículo 44 del Decreto 134-90.

[5] Artículo 48 del Decreto 134-90, reformado por el Decreto 48-91.

introducir mayor uniformidad en los aspectos administrativos de los tributos, como ya se ha hecho en los aspectos normativos.

3. Las Competencias Municipales y las Fuentes de Financiamiento

Un factor crítico para la adecuada descentralización fiscal es que dicho proceso esté regido por un conjunto de principios, que aseguren una descentralización fiscal ordenada, sin poner en riesgo el equilibrio fiscal. Entre estos principios, los más importantes son:

Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara y precisa de funciones entre los niveles de gobierno nacional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios de cada uno de ellos.

Transparencia y predecibilidad Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a las municipalidades.

Neutralidad en la transferencia de recursos. Se debe evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto. De otra parte, toda transferencia o delegación de competencias debe estar necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos.

Responsabilidad fiscal. Se debe establecer reglas fiscales que incluyan aspectos de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos locales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

En el presente capítulo se realiza una aproximación preliminar sobre hasta que punto el actual sistema de descentralización fiscal hondureño cumple con estos principios. Para ello, a continuación se describe y comenta de manera crítica: (I) Las competencias municipales; (ii) Las fuentes de financiamiento municipal para cumplir con dichas competencias; y, (iii) Las reglas de ejecución presupuestal que deben cumplir las municipalidades.

3.1 Las competencias municipales[6]

Las competencias municipales se suelen dividir o clasificar en competencias “de hacer”, que se refieren a la ejecución de acciones concretas; competencias de regulación y control, relacionadas con del desarrollo urbano y de las actividades económicas, y competencias de promoción de determinadas actividades. En el siguiente Cuadro, se clasifican las competencias de las Municipalidades en Honduras, atendiendo a la división antes señalada:

[6] Artículos 13 y 18 del Decreto 134-90, reformado por el Decreto 48-91

Cuadro 2
Competencias municipales

Competencias de hacer	Competencias de Regulación y Control	Competencias de Promoción
Construcción, mantenimiento de vías públicas.	Control y regulación del desarrollo urbano.	Protección de la ecología, del medio ambiente y protección de la reforestación.
Coordinación e implantación de medidas y acciones higiénicas que tiendan a preservar la salud y bienestar de la población.	Regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros.	Fomento de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros.
Ornato, aseo e higiene municipal.	Control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública.	Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte.
Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas.	Ordenamiento, ocupación y señalamiento vial, terminales de transporte urbano e interurbano.	
Construcción, mantenimiento y administración de redes de distribución de agua potable y alcantarillado.	Elaborar el Plan Regulador de las ciudades.	
Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carnes.		
Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos.		
Prestación de los servicios públicos locales.		
Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica.		

Asimismo, compete a las municipalidades la celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos con entidades públicas y privadas

Si bien, no es propósito de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de las competencias municipales, como puede observarse de la lectura del Cuadro, la ley establece de manera muy general las mismas, motivo por el cual el principio de competencias claramente definidas no se estaría cumpliendo. Esto implica que en algunos casos existiría superposición de funciones o competencias entre el gobierno central y las municipalidades. Una línea de trabajo futuro es poder identificar de manera específica las competencias del gobierno central y de las municipalidades, estableciendo las competencias que son exclusivas a cada nivel de gobierno y las competencias que son compartidas, en cuyo caso debe ser explícito a qué nivel de gobierno le corresponde las actividades de planificación, normatividad y operación.

3.2 Las fuentes de financiamiento municipal

Para cumplir con las competencias asignadas, las municipalidades cuentan con diversas fuentes de financiamiento o ingresos. Los ingresos de las municipalidades se dividen en tributarios y no tributarios. La suma de los ingresos tributarios y no tributarios, excluyendo las transferencias y donaciones, se consideran como recursos propios. Los ingresos por créditos o ventas de activos se consideran también como financiamiento, por concepto de ingresos no tributarios.

Son ingresos tributarios los que provienen de impuestos, tasas por servicios y los montos por contribución por mejoras. Son ingresos no tributarios los que ingresan a la Municipalidad en concepto de ventas, transferencias, subsidios, herencias, legados, donaciones, multas, recargos, intereses y créditos[7].

A efectos de este trabajo, utilizaremos la siguiente clasificación detallada de los ingresos de las Municipalidades:

Cuadro 3

Clasificación de los ingresos
1. INGRESOS CORRIENTES
1.1 Ingresos Tributarios
1.1.1 Impuestos
1.1.1.1 Impuesto sobre bienes inmuebles
1.1.1.2 Impuesto sobre industria, comercio y servicios
1.1.1.3 Impuesto personal único
1.1.1.4 Impuesto de extracción y explotación de recursos
1.1.1.5 Impuesto pecuario
1.1.2 Tasas por servicios
1.1.3 Contribución por mejoras
1.2 Ingresos no Tributarios
1.2.1 Ventas de bienes corrientes
1.2.2 Multas
1.2.3 Recargos, intereses
1.2 4 Otros ingresos no tributarios
2. INGRESOS DE CAPITAL
2.1 Transferencias
2.2 Otros ingresos de capital

3.2.1 Los recursos propios

Se denominan recursos propios a aquellos que están constituidos por los ingresos de carácter tributario y no tributario, establecidos por el Congreso Nacional y asignados a las municipalidades para su recaudación y administración directa.

Las reglas básicas sobre los poderes tributarios y la promulgación de impuestos están contenidas en la Constitución. De acuerdo con la Constitución, solamente el Congreso puede

7 Artículo 73 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades.

establecer, decretar, interpretar, modificar y derogar leyes. Por consiguiente, el poder de aplicar impuestos, derechos y cualesquiera gravámenes sobre todo tipo de bienes, servicios y renta ha sido conferido al Congreso Nacional. Igualmente, las exenciones e incentivos tributarios solamente pueden ser otorgadas mediante ley.

De acuerdo con estas reglas, el poder tributario de las municipalidades varía, según se trate de impuestos, tasas o contribuciones.

Poder tributario referido a los impuestos. Las municipalidades no pueden crear o modificar impuestos[8]. Los impuestos cuya administración ha sido encargada a las municipalidades están regulados por la Ley de Municipalidades. Tienen carácter de impuestos municipales:

a. Impuestos sobre bienes inmuebles;
b. Impuesto sobre industria, comercio y servicios
c. Impuesto personal único;
d. Impuesto de extracción y explotación de recursos; y,
e. Impuestos pecuarios

Poder tributario referido a las tasas y contribuciones. Las Municipalidades pueden crear las tasas por servicios y determinar los montos por contribución por mejoras. Las regulaciones de estas tasas y contribuciones se aprueban anualmente, por la Corporación Municipal respectiva, en el Plan de Arbitrios.

Como puede observarse, las leyes hondureñas establecen con precisión los impuestos que tienen carácter de municipales y le otorgan a las mismas la potestad de crear tasas por los servicios que deben prestar. En este sentido, el principio de transparencia y predicibilidad se cumple, en lo concierne a esta fuente de financiamiento.

3.2.2 Las transferencias[9]

De acuerdo con la Ley de Municipalidades, el Gobierno debe transferir anualmente, por partidas mensuales anticipadas, por conducto del Sistema Bancario Nacional, el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Sin embargo, de acuerdo con los funcionarios de las diversas instituciones visitadas, el 5% de las transferencias no se ha cumplido hasta la fecha, lo cual le resta predicibilidad a los recursos con que deben contar las Municipalidades, en especial a aquellas cuyo presupuesto depende fuertemente de las transferencias[10].

Con relación a los criterios de distribución de este monto, se aplica uno bastante simple:

a. El 40% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades
b. El 60% se distribuye en proporción al número de habitantes, conforme al último censo nacional proyectado[11] .

---

[8] Artículo 74 del Decreto 134-90

[9] Artículo 91 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto 127-2000

[10] Como se verá en el Capítulo V, estas son las Municipalidades más pequeñas.

[11] Las Municipalidades que gozan del beneficio económico del Decreto 72-86, del 20 de mayo de 1986, no gozan de las transferencias, a menos que renuncien a dicho beneficio. Mediante este beneficio las rentas de los puertos se destinan a los municipios en donde se ubican.

Este criterio, si bien tiene la ventaja de ser bastante sencillo y no discrecional, tiene dos desventajas que conducen a que el principio de la neutralidad en la transferencia de recursos no se cumpla. La primera desventaja, es que no está asociado con las necesidades financieras de cada uno de los municipios. La segunda desventaja, es que tiene un sesgo a favor de los municipios con mayores capacidades económicas e institucionales.

Sería recomendable establecer una distribución más equitativa:

- Favoreciendo a los municipios con mayores necesidades insatisfechas, utilizando, por ejemplo el "Índice de Desarrollo Humano".
- Favoreciendo a los municipios que muestren mejoras en la recaudación de Ingresos Propios. Esto permitiría crear incentivos para mejorar la recaudación de los impuestos y tasas en cada municipio y evitar la pereza fiscal.

Otro aspecto importante de las transferencias municipales, es el de la condicionalidad del uso de los recursos. En este caso, las leyes de Honduras establecen también determinados criterios, los que desde nuestro punto de vista, generan algunos problemas. De acuerdo con estas leyes, las municipalidades con menores niveles de ingreso cuentan con mayor disponibilidad para asignar las transferencias a gastos administrativos y gastos operativos. Los porcentajes que pueden ser asignados a estos gastos se observan en el siguiente Cuadro:

Cuadro 4

Concepto	Gastos de administración propia	Operaciones y mantenimiento de la infraestructura social[12]
Municipalidades con presupuestos anuales mayores de L. 500,000.	Hasta el 10%	Hasta el 5%
Municipalidades con presupuestos anuales hasta L. 500,000.	Hasta el 20%	Hasta el 10%

El resto se destina a inversión, gastos de contrapartida de proyectos financiados por organismos internacionales, pago de aportaciones a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y para transferencias a las comunidades para inversión.

El hecho de que existan diferentes porcentajes para asignación a gastos administrativos y operativos, de acuerdo al tamaño de la municipalidad, responde a la menor capacidad de las municipalidades pequeñas de generar ingresos propios, por lo que la Ley les permite destinar un porcentaje mayor a este tipo de gastos y el resto, un porcentaje menor a inversiones. Sin embargo, esto es un obstáculo adicional a los esfuerzos por generar transparencia en la información de las ejecuciones presupuéstales de las municipalidades, las que muchas veces tienen reparos en remitir la información oportunamente, para evadir el control.

3.2.3 El endeudamiento municipal[13]

Otro aspecto de relevancia para una descentralización fiscal ordenada es el referido a las facultades y restricciones de las municipalidades para poder endeudarse. Dado que no es el

[12] Comprende gastos para pago de salarios, de maestras, enfermeras y otras asignaciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de dicha infraestructura

[13] Artículos 87-90 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades

objetivo de este estudio analizar con detenimiento estas facultades y restricciones, simplemente se enuncia de manera general lo que señalan las leyes hondureñas en esta materia.

De acuerdo con las leyes hondureñas, las municipalidades pueden contratar empréstitos y realizar otras operaciones financieras con cualquier institución nacional, de preferencia estatal. La contratación de empréstitos con entidades extranjeras debe seguir los procedimientos establecidos en la Ley de Crédito Público.

Las Municipalidades pueden emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo dictamen favorable del Directorio del Banco Central.

No se puede dedicar al pago de empréstitos o emisión de bonos un porcentaje superior al 20% de los ingresos ordinarios anuales de las municipalidades, cuando se trate de financiar obras cuya inversión no es recuperable.

3.3 Reglas de ejecución presupuestal y transparencia de la información[14]

Así como existen criterios de distribución y uso de las transferencias a las municipalidades, existen reglas para la utilización del total de los recursos municipales. Estas reglas se listan a continuación:

a. Los egresos no pueden exceder a los ingresos. Desde el punto de vista presupuestal los ingresos incluyen el endeudamiento.
b. Los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad.
c. Los ingresos extraordinarios sólo pueden destinarse a inversiones de capital.
d. Los gastos de funcionamiento no pueden exceder de los siguientes límites porcentuales de los ingresos corrientes anuales.

Cuadro 5

Ingresos anuales corrientes	Gastos de funcionamiento %
Hasta L. 3 000 000	Hasta 65
De L. 3 000 001 hasta L. 10 000 000	Hasta 60
De L. 10 000 001 hasta L. 20 000 000	Hasta 55
De L. 20 000 001 hasta L. 32 000 000	Hasta 50
De L. 32 000 001 hasta L. 50 000 000	Hasta 45
De L. 50 000 000 en adelante	Hasta 40

Las tres primeras reglas son usuales y permiten asegurar un balance entre los ingresos y gastos, evitando déficit presupuestales. La cuarta regla tiene como objetivo limitar los gastos de naturaleza improductiva, otorgando una mayor libertad a los municipios con menores ingresos.

[14] Artículo 98 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades, reformado por el Decreto 48-91 y por el Decreto 127-2000.

Estas reglas de ejecución presupuestal establecen una relación inversa entre el tamaño del municipio, desde el punto de vista de su capacidad financiera, y el porcentaje de gastos que pueden ser destinados a gastos de funcionamiento. Es decir, a mayor nivel de ingresos municipales, el porcentaje de gastos de funcionamiento debe ser menor. Esta regla contribuye a que las municipalidades tengan cierta resistencia a entregar información tanto de ingresos como de egresos. Esto se refuerza por el hecho de que las municipalidades deben aportar 1% de sus ingresos.

Todos los municipios deberían estar obligados a publicar estos datos. Actualmente las municipalidades entregan esta información a diversas entidades públicas y privadas, y en otros casos son las instituciones las que recolectan la información para diversos fines. La relación de estas entidades es la siguiente:

- Secretaría de Gobernación.
- Banco Central de Honduras.
- Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON).
- Fundación para el desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

Ninguna de estas entidades publica la información a la que tiene acceso.

Por otro lado, si bien, resulta positiva la existencia de reglas de ejecución presupuestal, las mismas resultan insuficientes para cumplir con el principio de responsabilidad fiscal, en la medida que no existen límites estrictos al endeudamiento y al crecimiento anual del gasto.

3.4 Conclusiones del capítulo

a. Las competencias municipales están definidas de manera muy general. Esto implica que en algunos casos existiría superposición de funciones o competencias entre el gobierno central y las municipalidades.

b. Las municipalidades no tienen potestad tributaria para crear impuestos, pero si para crear tasas.

c. El Gobierno debe transferir anualmente, por partidas mensuales anticipadas, por conducto del Sistema Bancario Nacional, el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Sin embargo, de acuerdo con los funcionarios de las diversas instituciones visitadas, el 5% de las transferencias no se ha cumplido hasta la fecha.

d. Si bien los criterios usados para distribuir las transferencias entre municipios son sencillos y no discrecionales, tienen las desventajas de no estar asociados con las necesidades financieras de cada uno de los municipios y de tener un sesgo a favor de los municipios con mayores capacidades económicas e institucionales.

e. Las reglas para utilizar los recursos, incluyendo los que provienen de las transferencias, que varían según el tamaño de los municipios, crean incentivos negativos a los esfuerzos por generar transparencia en la información de las ejecuciones presupuestales de las municipalidades.

f. Si bien, resulta positiva la existencia de reglas de ejecución presupuestal, las mismas resultan insuficientes para cumplir con el principio de responsabilidad fiscal, en la medida que no existen límites estrictos al endeudamiento y al crecimiento anual del gasto.

4. Los Tributos Municipales en Honduras

En este capítulo se describen y analizan los principales aspectos de los tributos municipales en Honduras, identificando las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos.

4. 1 Los impuestos municipales

Una de las características del sistema impositivo municipal de Honduras, a diferencia de otros países centroamericanos, es el importante grado de uniformidad y simplicidad. Los impuestos municipales son 5: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, el Impuesto Personal Único, el Impuesto de Extracción o Explotación de Recursos y el Impuesto Pecuario. En conjunto, la recaudación de estos impuestos es equivalente al 0.68 % del PIB y representa el 59 % de los ingresos tributarios[15] municipales.

4.1.1 Impuesto sobre Bienes Inmuebles –IBI-

El IBI es el segundo impuesto en importancia después del Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios. La recaudación de este impuesto apenas alcanza el 0.16% del PIB y representa el 24% de los ingresos por impuestos[16].

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles grava la propiedad de terrenos y las edificaciones e instalaciones que contengan y su administración está a cargo de las municipalidades, enfrentando las dificultades comunes para gravar la propiedad, principalmente vinculadas a los sistemas de valuación.

La alícuota con la que se grava el valor de los inmuebles urbanos es hasta 0.35 % y hasta 0.25% para inmuebles rurales. Cada municipalidad fija la alícuota anualmente teniendo en cuenta esta alícuota máxima.

El valor de los inmuebles se obtiene de acuerdo a lo declarado por los contribuyentes o por una valuación de las oficinas de catastro, en los municipios que tienen oficinas especiales para ello. Los propietarios deben declarar sus inmuebles dentro de los treinta días de haberlos adquirido o de haber realizado mejoras en los mismos. Uno de los problemas que enfrentan las municipalidades es que sólo pueden reajustar el valor catastral de los inmuebles cada cinco años, salvo que se detecten transferencias a un valor superior al registrado en el catastro, se detecten mejoras que no se hayan puesto en conocimiento, o se detecte que los inmuebles garantizan operaciones comerciales o bancarias por un valor superior al registrado en la respectiva municipalidad.

La base sobre la cual se aplica la alícuota del impuesto sobre bienes inmuebles en Honduras, está erosionada de manera importante por las deducciones, las cuales varían de acuerdo a la población de los municipios. En los municipios con más de 300,000 habitantes (Tegucigalpa y San Pedro Sula), se deducen las primeras 100,000 lempiras (aproximadamente US$15,000); en los municipios con población superior a 75,000 habitantes, se deducen las primeras 60,000 lempiras (US$8,800); y, en los que tienen población menor a 75,000 habitantes, se deducen las primeras 20,000 lempiras (US$2,900). Estas deducciones reducen significativamente la alícuota

[15] Ver cuadro 5.4 en el siguiente capítulo.

[16] Ver cuadro 5.5 en el siguiente capítulo.

media del impuesto[17]. Por otro lado, dado que las deducciones varían inversamente según la población de los municipios, las alícuotas promedio resultan significativamente mayores en los municipios más pequeños[18].

4.1.2 Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios

Es el impuesto de mayor importancia a cargo de las municipalidades. Su recaudación es equivalente al 0.40% del PIB y representa el 0 59% de los ingresos por impuestos[19]. Durante los últimos años ha aumentado de manera significativa, tanto su recaudación, en términos del PIB, como su participación dentro de los impuestos municipales.

El impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios es un gravamen sobre las ventas de las empresas e ingresos de las personas que ejercen actividad económica independiente. El impuesto se aplica sobre las ventas o ingresos brutos, sin deducciones sobre por las compras realizadas. Se trata por consiguiente de un impuesto a las ventas plurifásico.

En los casos en que se produce y vende el total de los productos en un municipio, el impuesto se paga sobre las ventas. En los casos que la producción se realiza en un municipio y las ventas en otro, el impuesto se paga sobre la base de la producción en el municipio donde se origina, y sobre la base de las ventas en el municipio donde estas se efectúan. En los casos en que la producción se realiza en un municipio y se vende sólo una parte en el mismo municipio, se paga sobre el valor de las ventas realizadas en el municipio, más el valor de la producción no comercializada en el municipio donde se produce. En los demás municipios se paga sobre las ventas en cada municipio.

El monto del impuesto a pagar se determina en función a las ventas o ingresos, con base en una escala acumulativa, la cual es progresiva en sus primeros tramos y regresiva en los tramos superiores. Las alícuotas promedio varían desde 0.30% hasta 0.40% para ventas o ingresos anuales inferiores a 10 millones de lempiras (aproximadamente 1.5 millones de US dólares) y de 0.40% hasta 0.15% para ventas o ingresos superiores. Si bien el impuesto genera todas las distorsiones económicas de un impuesto en cascada, las consecuencias de estas distorsiones no son significativas debido a los valores pequeños de la alícuotas, las que en ningún caso superan el 0.5%.

Las únicas excepciones son las de productos de exportación clasificados como no tradicionales. En el caso de fabricación y venta de productos sujetos a control de precios, las alícuotas promedio no superan el 0.10%.

Los contribuyentes deben declarar anualmente, en el mes de enero, el monto de las ventas o ingresos del año anterior, lo que sirve de base para determinar el impuesto mensual. Los contribuyentes que inician actividades, deben declarar un estimado de ingresos. Cuando una empresa tiene varias sucursales o agencias en varios municipios, debe declarar y pagar el impuesto en cada Municipalidad.

---

[17] Las alícuotas promedio para inmuebles valorados en US $ 20,000; 25,000 y 30,000; es de 0.09%, 0.14% y 0.18%, respectivamente, en el caso de los municipios grandes.

[18] La alícuota promedio de un predio valuado en US $ 20,000 en un municipio grande, mediano y pequeño es de 0.09%, 0.20% y 0.35% respectivamente.

[19] Ver cuadro 5.5 en el siguiente capítulo.

4.1.3 Impuesto Personal Único

Es el tercer impuesto en importancia a cargo de las municipalidades, aunque su rendimiento es bastante menor al de los dos anteriores. Su recaudación es apenas equivalente al 0.06 % del PIB y representa el 9% de los ingresos por impuestos[20]. Durante los últimos años ha aumentado ligeramente, tanto su recaudación, en términos del PIB, como su participación dentro de los impuestos municipales.

El impuesto personal único grava los ingresos anuales de las personas naturales, en relación laboral de dependencia, percibidos en un municipio. Se considera ingreso toda clase de sueldo, honorario, ganancia, dividendo, renta e interés.

El impuesto se determina a partir de una escala acumulativa progresiva de 9 tramos. Las alícuotas promedio varían desde 0.15% hasta 0.525%. Están exceptuados de pagar el impuesto los docentes de escuelas primarias y los jubilados.

Los contribuyentes deben presentar una declaración anual, a más tardar en el mes de abril, en la que informan los ingresos percibidos el año anterior. El impuesto está sujeto a retenciones en la fuente por los empleadores. En los casos que los empleadores tengan cinco o más empleados, están obligados a presentar la declaración con la relación de los mismos. Cuando un contribuyente tiene ingresos en dos o más municipios, el contribuyente debe pagar el impuesto en cada municipalidad, de acuerdo con el ingreso percibido en cada uno de ellos.

La escasa recaudación de este impuesto refleja en buena parte la deficiente administración del mismo en la mayor parte de municipalidades.

4.1.4 Otros impuestos

Existen impuestos de menor importancia fiscal, tales como el impuesto de extracción o explotación de recursos y el impuesto pecuario. La recaudación conjunta de estos tres impuestos es equivalente al 0.05 % del PIB, y representan el 8 % de los ingresos por impuestos.

El impuesto de extracción o explotación de recursos es una especie de canon que afecta a las actividades mineras, pesqueras y madereras. El valor comercial de la extracción está gravado con una tasa del 1%. En el caso de explotaciones minerales, el gravamen es de US$0.50 por tonelada de material. Este es un impuesto interesante y que podría convertirse en una fuente importante de recursos municipales, sin embargo, no está suficientemente explotado por las municipalidades.

El impuesto pecuario es el que se paga por el destace del ganado. El gravamen es de medio o un salario mínimo, según el tamaño del ganado.

4.2 Las tasas municipales

Las tasas municipales constituyen una fuente importante del financiamiento municipal. El monto total recaudado es equivalente al 0.40 % del PIB y representan el 34 % de los ingresos tributarios municipales[21].

---

[20] Ver cuadro 5.5 en el siguiente capítulo.

[21] Ver cuadro 4 en el siguiente capítulo.

Las Municipalidades están facultades para establecer tasas por:

a. La prestación de servicios municipales por parte de la Municipalidad o por particulares debidamente autorizados por la Municipalidad.
b. La utilización de bienes municipales o ejidales.
c. Los servicios administrativos que afecten o beneficien al habitante

Los servicios públicos que las municipalidades proporcionan a la comunidad, pueden ser:
a) Regulares; b) Permanentes; y, c) Eventuales.

Son servicios regulares:

a. La recolección de basura;
b. El servicio de bomberos;
c. El alumbrado público;
d. El suministro de energía eléctrica residencial, comercial, industrial, etc.
e. El agua potable; y
f. El alcantarillado pluvial y sanitario; teléfonos.

Son servicios permanentes:

a. Locales y facilidades en mercados públicos y centros comerciales;
b. Utilización de cementerios públicos;
c. Estacionamiento de vehículos en lugares acondicionados y uso de parquímetros; y
d. Utilización de locales para él destace de ganado.

Son servicios eventuales, que las Municipalidades prestan al público en sus oficinas:

a. Autorización de libros contables y otros;
b. Permisos de operación de negocios y sus renovaciones, construcción de edificios, lotificaciones y otros;
c. Extensión de permisos para espectáculos públicos, exhibiciones, exposiciones, etc.
d. Tramitación y celebración de matrimonios civiles;
e. Matrícula de vehículos, armas de fuego, etc.;
f. Licencia de agricultores, ganaderos, destazadores y otros;
g. Elaboración de levantamientos topográficos y lotificaciones para áreas marginales y colonias intervenidas y recuperadas por la Municipalidad;
h. Elaboración de planos y diseños de elementos constructivos;
i. Inspección de las construcciones a que se refiere el numeral 2° del presente literal;
j. Extensión de certificaciones, constancias y transcripciones de los actos propios de la Alcaldía;
k. Limpieza de solares baldíos;
l. Ocupación, apertura y reparación de aceras y vías públicas;
m. Colocación de rótulos y vallas publicitarias;
n. Extensión de permisos de buhoneros, casetas de venta;
o. Licencia para la explotación de productos naturales;
p. Autorización de cartas de venta de ganado;
q. Registros de fierros de herrar ganado; y
r. Guías de traslado de ganado entre Departamentos o municipios.

Las tasas son aprobadas anualmente por cada municipalidad en el documento denominado Plan de Arbitrios. El Plan de Arbitrios es una Ley local de obligatorio cumplimiento por todos los vecinos o transeúntes del municipio. El Plan de Arbitrios también contiene las normas y procedimientos relativos al sistema tributario de cada municipalidad. Cada Plan de Arbitrios establecerá las tasas y demás pormenores de su cobro con base en los costos reales en que incurra la municipalidad y únicamente se podrá cobrar a quien reciba el servicio.

Los planes de arbitrios deben hacerse de conocimiento de la población contribuyente mediante su publicación antes de su vigencia en el Diario Oficial "La Gaceta", La Gaceta Municipal o en los rotativos escritos de la municipalidad o por cualquier otro medio que resulte eficaz para su divulgación. Sin efectuarse la publicidad, el plan de arbitrios no puede entrar en vigencia.

4.3 Las contribuciones por mejoras[22]

La contribución por concepto de mejoras es la que pagan los propietarios de bienes inmuebles y demás beneficiarios de obras municipales, hasta que las municipalidades recuperen total o parcialmente la inversión, cuando por efecto de las mismas se produjera un beneficio para la propiedad o persona.

Estas obras pueden consistir, entre otros, en:

a. Construcción de vías urbanas;
b. Pavimentación:
c. Instalaciones de redes eléctricas;
d. Instalaciones de teléfonos;
e. Instalaciones de servicios de abastecimiento de agua;
f. Alcantarillado; y,
g. Saneamiento ambiental.

Las municipalidades están facultadas a decidir sobre el porcentaje del costo de la obra o servicios a recuperar por parte de los beneficiarios.

El pago de la contribución por mejoras recaerá sobre todos los bienes inmuebles beneficiados dentro del área de influencia y se hará efectivo por los propietarios, sus herederos o terceras personas que los adquieran, bajo cualquier título.

Están obligados al pago de la contribución por mejoras, bajo el mecanismo de peaje, las personas que circulen en las vías públicas, cuando se trate de recuperar total o parcialmente su costo.

Este instrumento no está suficientemente desarrollado en la mayor parte de municipios. Los ingresos por contribuciones por mejoras son equivalentes al 0.08 % del PIB y representan apenas el 7 % de los ingresos tributarios municipales. No obstante, en los últimos años viene creciendo su monto y participación.

4.4 Conclusiones del capítulo

Si bien en el marco normativo de los impuestos municipales se ha avanzado en uniformidad y simplicidad, los problemas principales son:

---

[22] Artículos 85 y 86 del Decreto 134-90, Ley de Municipalidades

a. La existencia de altos costos administrativos para las administraciones tributarias, y de altos costos de cumplimiento para los contribuyentes. Así por ejemplo, en el caso de personas naturales, los contribuyentes deben declarar el impuesto a la renta en la DEI y el impuesto personal en el municipio en donde tiene su domicilio. Esto se agrava si el contribuyente percibe ingresos en varios municipios. En el caso de empresas, estas deben declarar el impuesto sobre la renta en la DEI, y el impuesto sobre industria, comercio y servicios en el municipio donde produce o vende un producto.

b. La existencia de deducciones en el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles, que origina una reducción significativa de la carga tributaria.

c. La existencia de deducciones diferentes para el impuesto sobre los bienes inmuebles, que origina cargas tributarias distintas para inmuebles de igual valor.

d. Las dificultades para poder actualizar los valores de los inmuebles con una mayor frecuencia.

e. La existencia del efecto cascada en la aplicación del impuesto sobre la industria, comercio y servicios.

f. La complejidad administrativa del impuesto sobre la industria, comercio y servicios; especialmente en el caso de empresas que producen y venden en varios municipios.

g. La poca importancia dedicada al impuesto sobre extracción o explotación de recursos, el cual podría convertirse en una fuente importante de recursos municipales.

h. La debilidad de los sistemas para determinar las tarifas y los costos de prestación de servicios públicos.

i. La poca utilización de las contribuciones por mejoras, como instrumento de financiamiento de las obras locales.

5. Aspectos Cuantitativos de los Ingresos Municipales

En el presente capítulo se presentan de manera resumida las principales conclusiones del análisis cuantitativo de los ingresos municipales. El capítulo tiene dos partes: en la primera se analiza el comportamiento de los ingresos municipales de manera agregada; y en la segunda se realiza el mismo análisis, pero por categorías o grupos de municipios.

Los resultados corresponden a estimaciones del autor a partir de la información directamente obtenida de tres municipalidades importantes, y a las proyecciones de municipales por categorías de población a partir de los trabajos y estadísticas existentes sobre la materia[23].

[23] Para la construcción de la serie de ingresos municipales se utilizó la siguiente metodología:

A partir de las visitas y entrevistas realizadas por el Consultor a diferentes municipios, se obtuvo información sobre ingresos municipales para los municipios de San Pedro Sula (1995 - 2001), Tegucigalpa (1997 - 2001) y Puerto Cortés (1995 - 2001) Los ingresos municipales de estos municipios representan el 61% del total de Ingresos municipales.

Para la estimación de los ingresos de los otros municipios, cuyos ingresos representan el 39% del total se utilizó el trabajo realizado por Fernández Delgado. En este trabajo se presenta los ingresos municipales desagregados en cuatro grupos de acuerdo a su población para los años 1990 – 1993. Los grupos trabajados por Fernández sirvieron de base para estimar los ingresos municipales.

(1) A partir de los Censos de los años 1988 y 2001 se calcularon las tasas de crecimiento interanual de la población y del número de viviendas, obteniéndose una serie de población y una serie de vivienda por municipio para el periodo 1988 – 2001. (2) Los conceptos estimados sobre la base del número de viviendas fueron: impuesto a los bienes inmuebles y contribuciones por mejoras. (3) Los conceptos estimados sobre la base de la población fueron: impuesto personal municipal, impuesto a la industria, comercio y servicios, otros impuestos y derechos y licencias. (4) Los datos de transferencias por municipios fueron obtenidos de la AMHON.

5.1 Algunas definiciones previas

Con el objeto de facilitar el análisis y de presentar los resultados se utilizan las siguientes variables agregadas:

1. Municipales = Ingresos Tributarios + Transferencias + Otros Ingresos
2. Ingresos Propios = Ingresos Tributarios + Otros Ingresos
3. Ingresos Tributarios = Impuestos + Contribuciones por Mejoras + Tasas

Cuadro 6
Ingresos tributarios nacionales y municipales: 1995 - 2001

Año				Ingresos Municipales		
	PIB Nominal (Mill. Lps.)	Ing. Ctes. (Mill. Lps.)	Gob. Central (% PIB)	(Mill. Lps.)	(% PIB)	(% ICGC)
1995	37,507	6,857	18.3	487	1.30	7.1
1996	47,763	7,954	16.7	609	1.27	7.7
1997	61,332	10,342	16.9	764	1.25	7.4
1998	70,438	13,176	18.7	920	1.31	7.0
1999	77,096	14,842	19.3	1,117	1.45	7.5
2000	88,300	15,802	17.9	1,353	1.53	8.6
2001	99,044			1,576	1.59	
Promedio			17.9		1.39	7.5

Fuente: Banco Central de Honduras y cálculos del autor

4. Transferencias = Transferencias del Sector Público + Transferencias del Sector Privado
5. Otros Ingresos = Ingresos corrientes no tributarios + Otros ingresos de capital

5.2 Análisis agregado de los ingresos municipales

Durante el periodo 1995 – 2001, los ingresos municipales en Honduras, fueron equivalentes al 1.39% del Producto Interno Bruto y al 7.5% de los ingresos del Gobierno Central. Dichos ingresos muestran una tendencia creciente. En el año 2001, los ingresos municipales fueron equivalentes al 1.59% del Producto Interno Bruto. Esta tendencia creciente contrasta con la observada con los ingresos corrientes del Gobierno Central.

5.2.1 Estructura de los ingresos municipales

Un buen indicador del grado de autonomía municipal para el financiamiento de sus funciones, es el porcentaje de ingresos que dependen de su propio esfuerzo recaudatorio (Ingresos Propios). Este porcentaje ha sido superior al 70% en todos los años del período, si consideramos sólo los ingresos tributarios, y ha sido de alrededor del 80% si consideramos también los otros ingresos. Sin embargo, el grado de autonomía ha mostrado una tendencia decreciente, como también se corrobora al observar que la participación de las transferencias en los ingresos municipales ha aumentado desde 17.4%, en 1996, hasta 22.3%, en el año 2001.

Cuadro 7
Estructura de ingresos municipales - 1995- 2001

Año	% PBI			Estructura %		
	Ingresos Tributarios	Otros Ingresos	Transferencias	Ingresos Tributarios	Otros Ingresos	Transferencias
1995	0.99	0.08	0.23	76.1	6.3	17.6
1996	0.98	0.07	0.22	76.8	5.9	17.4
1997	0.96	0.08	0.21	76.7	6.l	17.1
1998	1.01	0.08	0.21	77.7	5.8	16.4
1999	1.10	0.07	0.27	76.1	5.1	18.8
2000	1.11	0.07	0.34	72.7	4.9	22.4
2001	1.16	0.07	0.35	73.0	4.7	22.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas

Es importante señalar, que de acuerdo con la Ley de Municipalidades, el Estado debe transferir anualmente a las municipalidades el 5% de los ingresos tributarios, y que este porcentaje hasta la fecha no se ha cumplido.

5.2.2 Distintas formas de medir los ingresos municipales

Con la finalidad de efectuar comparaciones internacionales, es conveniente construir indicadores de los ingresos municipales medidos, en US dólares, en dólares por habitante, y en unidades monetarias, constantes. Estos indicadores se presentan en el siguiente Cuadro:

Cuadro 8
Distintos indicadores de los ingresos municipales - 1995-2001

Año	Millones de Lempiras reales (Año base = 1995)	Índice Lempiras Reales (%)	Millones de US$	Índice de US$ (%)	US$ por habitante	Índice US$ por habitante (%)
1995	486.7	100.0	50.8	100.0	9.15	100.0
1996	491.9	101.1	51.4	101.3	9.03	98.6
1997	513.0	105.4	58.2	114.6	9.93	108.5
1998	543.1	111.6	67.9	133.8	11.29	123.3
1999	591.5	121.5	77.9	153.4	12.60	137.6
2000	644.6	132.4	90.1	177.5	14.18	154.9
2001	684.8	140.7	100.7	198.3	15.40	168.3
Tasa anual promedio		**5.9**		**12.1**		**9.1**

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas

Del Cuadro 8 se obtienen las siguientes conclusiones:

a. Los ingresos municipales en Lempiras reales, tomando como año base 1995, ascendieron en el año 2001 a 685 millones, mostrando un crecimiento sostenido y acumulado de 41 por

ciento en el periodo 1995-2001. Es decir, los ingresos municipales crecieron durante este periodo a una tasa anual promedio de 5.9 por ciento.

b. Los ingresos municipales, medidos en US$, alcanzaron en el año 2001 un monto de 100.7 millones, mostrando un crecimiento sostenido y acumulado de 98 por ciento en el periodo 1995-2001. Este crecimiento equivale a una tasa anual promedio de 12.1 por ciento.

c. Los ingresos municipales, medidos en US$ por habitante, alcanzaron en el año 2001 un monto de 15.40, mostrando un crecimiento sostenido y acumulado de 68.3 por ciento en el periodo 1995-2001. Este crecimiento equivale a una tasa anual promedio de 9.1 por ciento.

La causa por la cual la tasa de crecimiento de los ingresos municipales en lempiras reales (40.7 por ciento) es significativamente menor a la tasa de crecimiento de dichos ingresos, medidos en US$ (98.3 por ciento), se debe a que durante el periodo 1995-2001 hubo una apreciación real de la Lempira[24].

5.2.3 La composición de los Ingresos tributarios

Resulta también importante observar el comportamiento de los tres componentes de los Ingresos tributarios: los impuestos, las contribuciones y las tasas, en la medida en que cada uno de ellos tiene una característica diferente. Mientras que en el caso de los impuestos no existe una contraprestación directa de gastos o de servicios a los ciudadanos, en el caso de las tasas, existe la obligación de la prestación de un servicio directo a aquel que paga el tributo. Por otro lado, como hemos visto en el capítulo cuatro, las contribuciones por mejoras se establecen para recuperar el monto invertido en una obra y la deben pagar los contribuyentes beneficiados con la mejora.

Cuadro 9
Estructura de ingresos tributarios municipales - 1995-2001

Año	% PBI			ESTRUCTURA %		
	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Impuestos	Contribuciones	Tasas
1995	0.57	0.05	0.37	57.3	5.3	37.4
1996	0.57	0.06	0.35	58.3	5.9	35.8
1997	0.56	0.05	0.34	58.6	5.7	35.7
1998	0.60	0.06	0.35	59.0	6.1	34.9
1999	0.69	0.07	0.34	62.9	6.1	31.0
2000	0.68	0.07	0.36	61.2	6.1	32.7
2001	0.68	0.08	0.40	58.6	7.1	34.3
Promedio	**0.62**	**0.06**	**0.36**	**59.4**	**6.1**	**34.5**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas

Del Cuadro 9 se obtienen las siguientes conclusiones:

a. El componente de mayor importancia de los Ingresos Tributarios Municipales es el de los impuestos, los cuales en el periodo 1995-2001 han representado el 59 por ciento de los ingresos tributarios.

[24] Durante el periodo 1995-2001, mientras que la devaluación acumulada fue de 63.2%, la inflación acumulada fue de 130.1%.

b. Aún cuando no existe una clara tendencia, durante el periodo 1995-2001 la dependencia que muestran los ingresos tributarios de los impuestos ha aumentado. Ello se refleja tanto en el crecimiento de la recaudación de los impuestos en términos del PIB[25] , cuanto en el crecimiento de su importancia porcentual.

c. La participación de las tasas en el financiamiento municipal muestra una tendencia decreciente. Ello se debe a que el crecimiento de la recaudación de las tasas ha sido menor que el crecimiento de la recaudación de los impuestos.

d. Las contribuciones por mejoras tienen una participación menor aunque creciente.

Finalmente, resulta relevante revisar la estructura de los Ingresos Tributarios y el comportamiento de los impuestos más importantes, el mismo que se ilustra en el Cuadro 10, del cual podemos extraer las siguientes conclusiones:

a. El impuesto más importante es el impuesto a la Industria, Comercio y Servicios. El mismo representa el 58 por ciento de los ingresos impositivos, con un crecimiento de 55% en 1995 a cerca del 60 por ciento en el año 2001. En términos del PIB la recaudación de este impuesto ha crecido en 0.10 puntos del PIB, durante el periodo.

b. El segundo impuesto en importancia es el Impuesto a los Bienes Inmuebles, aunque la participación del mismo es sólo del 24 por ciento. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada desde 1995. Lo mismo ocurre con el Impuesto Personal, cuya participación apenas alcanza al 8 por ciento de los ingresos impositivos.

Cuadro 10
Estructura de los impuestos

Año	% PBI				ESTRUCTURA %			
	Bienes Inmuebles	Personal Municipal	Industria, Comercio y Servicios	Otros Impuestos	Bienes Inmuebles	Personal Municipal	Industria, Comercio y Servicios	Otros Impuestos
1995	0.14	0.04	0.31	0.07	24.7	7.3	55.4	12.6
1996	0.15	0.04	0.31	0.07	26.3	7.4	54.0	12.3
1997	0.14	0.04	0.31	0.07	24.7	7.3	55.9	12.1
1998	0.14	0.05	0.35	0.06	23.6	7.7	58.3	10.3
1999	0.15	0.06	0.40	0.09	21.3	8.0	58.0	12.8
2000	0.16	0.06	0.42	0.05	22.8	8.4	61.4	7.4
2001	0.16	0.06	0.40	0.05	24.2	9.0	59.4	7.5
Promedio	**0.15**	**0.05**	**0.36**	**0.07**	**23.9**	**7.9**	**57.5**	**10.7**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas

5.3 Análisis de los ingresos municipales por categorías o grupos de municipios

En esta sección se realiza el mismo análisis de la sección anterior, pero esta vez evaluando los ingresos de las distintas categorías o grupos de municipios. Los estudios de categorización municipal han sido diversos en Honduras y se han realizado para diversos fines, principalmente con fines de fortalecimiento institucional. En el presente trabajo se utiliza la variable población para categorizar a los municipios.

[25] Si bien los tres componentes aumentan como porcentaje del PIB, los impuestos tienen un incremento relativamente mayor.

Con la finalidad de simplificar el análisis, los municipios se han categorizado en cuatro grupos atendiendo a su número de habitantes.

Grupo “A”, que corresponde a los municipios con más de 200,000 habitantes. En este grupo se encuentran sólo dos municipios: Tegucigalpa, la capital, y San Pedro Sula, denominada capital industrial.

Grupo “B”, que corresponde a los municipios con más de 80,000 habitantes y hasta 200,00 habitantes. En este grupo se encuentran 12 municipios.

Grupo “C”, que corresponde a los municipios con más de 10,000 y hasta 80,000 habitantes. En este grupo se encuentran 125 municipios.

Grupo “D”, que corresponde a los municipios con menos de 10,000 habitantes. En este grupo se encuentran 159 municipios.

De acuerdo al Cuadro 11, en Honduras los ingresos de sólo dos municipios representan el 53 por ciento de los ingresos municipales de todo el país. Los ingresos del Grupo B de municipios, que agrupa a 12 municipios, representan el 27 por ciento de los ingresos municipales. Los ingresos de los Grupos C y D de municipios, que agrupan a 125 y 159 municipios, representan el 12 y 8 por ciento del total.

Cuadro 11
Ingresos municipales por categoría o grupos de municipios - 1995 – 2001
Estructura en %

Grupos	1995	1196	1997	1998	1999	2000	2001
Grupo "A"	54.0	53.4	53.7	54.9	54.9	52.6	53,1
Tegucigalpa	25.2	25.6	25.4	27.	26.9	25.4	23.0
San Pedro Sula	28.9	27.90	28.5	27.2	28.0	27.2	30.2
Grupo "B"	29.3	30.1	30.0	29.4	28.3	27.6	27.1
Grupo "C"	10.1	10.0	9.8	9.5	10.1	11.9	11.9
Grupo "D"	6.6	6.6	6.5	6.2	6.6	7.9	7.9
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas

Esta concentración de los ingresos municipales es aún mayor si sólo se toma en cuenta a los ingresos propios, como puede observarse en el Cuadro 12. Excluyendo las transferencias y considerando sólo los ingresos propios, es decir sólo el esfuerzo recaudatorio, la participación de los municipios correspondientes a los Grupos A y B se incrementa, en tanto que la participación de los municipios correspondientes a los Grupos C y D disminuye significativamente. Sin considerar las transferencias los ingresos de los municipios del Grupo A son 54 veces mayores a los ingresos de los municipios del Grupo D, en tanto que considerando las transferencias dicho múltiplo se reduce a 7 veces.

Las reglas de distribución de las transferencias, según las cuales el 40% se distribuye en partes iguales entre todos los municipios y el 60% se distribuye en forma proporcional a la población, contribuyen a disminuir el grado de concentración de los ingresos municipales. Sin embargo, esta disminución de la concentración es aún insuficiente.

Cuadro 12
Ingresos municipales por municipios (Excepto transferencias)
1995-2001
(Estructura en %)

Grupos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Grupo "A"	62.7	61.8	62.1	63.1	63.8	63.8	64.6
Tegucigalpa	28.7	29.2	28.8	31.5	30.3	30.0	27.1
San Pedro Sula	34.0	32.6	33.3	31.6	33.5	33.8	37.5
Grupo "B"	33.4	34.3	34.1	33.2	32.7	32.7	32.0
Grupo "C"	2.5	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.2
Grupo "D"	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas.

5.3.1 La estructura de Ingresos municipales

La estructura de los ingresos municipales varía según la Categoría o Grupo analizado. Las principales conclusiones que se obtienen del Cuadro 13 son:

a. El grado de autonomía financiera varía directamente proporcional con el tamaño del municipio. A menor tamaño de municipio, menor es dicho grado de autonomía.

   - Mientras que en los municipios del Grupo A, los ingresos tributarios, indicador del grado de autonomía financiera, representaron el 89 por ciento de los ingresos municipales en el periodo 1995-2001, en los municipios más pequeños – Grupo D – dichos ingresos representaron sólo el 15%.
   - Lo contrario ocurre con las transferencias. Mientras que éstas representaron sólo el 5 por ciento de los ingresos municipales en el Grupo A, fueron el 84 por ciento de los ingresos municipales en el Grupo D.

b. El grado de autonomía financiera tiende a mantenerse constante, en el periodo 1995-200, en los Grupos A y B, correspondiente a los municipios de mayor tamaño, mientras que tiende a disminuir en los Grupos C y D, correspondiente a los municipios de menor tamaño. La razón de esto podría ser un estancamiento relativo de los Ingresos Propios debido a que las transferencias destinadas a estos municipios crecieron más rápidamente en el periodo.

5.3.2 Los distintos indicadores de los ingresos municipales

Para evaluar el comportamiento de los ingresos municipales por Grupos, se midieron dichos ingresos en lempiras reales y en US$ por habitante.

a. Los ingresos municipales, medidos en lempiras reales crecieron en todos los grupos de municipios. La recaudación de los municipios de los Grupos C y D creció, en promedio en el periodo, a una tasa mayor que la de los municipios de los Grupos A y B. Sin embargo, este mayor crecimiento se debe al incremento de las transferencias hacia estos grupos de municipios. Si excluimos el efecto de las transferencias, el crecimiento de los ingresos de los Grupos A y B supera al de los Grupos C y D.

b. Durante el periodo en análisis, se observa que existió una relación directa entre el tamaño del municipio y la tasa de crecimiento de sus ingresos propios, es decir, a mayor tamaño de

municipio, mayor fue la tasa de crecimiento de sus ingresos propios. La tasa de crecimiento de los ingresos del Grupo A (5.3% en promedio durante el periodo) superó en más del doble a la tasa de crecimiento de los ingresos del Grupo D (2.4% en promedio durante el periodo)

c. Esta mayor tasa de crecimiento puede haberse debido a dos factores:
   - El crecimiento de la actividad económica y de los ingresos de las empresas y personas fue mayor en los municipios de mayor tamaño.
   - El crecimiento de las transferencias a los municipios de menor tamaño creó un incentivo negativo en los municipios, reduciendo su esfuerzo recaudatorio.

d. Los ingresos municipales medidos en US$ por habitante muestran niveles elevados de dispersión.

e. Los ingresos por habitante del Grupo A (US$36.3/habitante), el de mayor valor, superan en 8.3 veces a los ingresos por habitante del Grupo C (US$4.4/habitante), el de menor valor.

f. Esta diferencia es mucho mayor si sólo se toman en cuenta los ingresos propios. En este caso los ingresos por habitante del Grupo A (US$34.3/habitante) superan a los del Grupo C (US$0.6/habitante) en 57. 2 veces.

Cuadro 13
Estructura de ingresos tributarios municipales por categorías o grupos de municipios - 1995- 2001
Expresado en %

Año	Grupo A			Grupo B			Grupo C			Grupo D		
	Ingresos Tributarios	Otros ingresos	Transferencias	Ingresos Tributarios	Otros ingresos	Transferencias	Ingresos Tributarios	Otros ingresos	Transferencias	Ingresos Tributarios	Otros ingresos	Transferencias
1995	88.9	6.8	4.3	85.7	8.2	6.1	18.2	2.1	79.7	16.8	0.6	82.7
1996	89.7	6.0	4.3	86.1	8.0	5.9	18.6	2.1	79.2	17.1	0.6	82.3
1997	89.3	6.6	4.2	86.3	7.9	5.8	18.6	2.1	79.3	17.1	0.6	82.4
1998	90.0	6.1	3.9	86.6	7.7	5.7	18.8	2.1	79.1	17.2	0.6	82.3
1999	89.2	5.1	5.7	86.1	7.5	6.4	16.6	1.8	81.6	15.1	0.5	84.4
2000	89.1	5.1	5.8	84.7	7.2	8.1	13.2	1.4	85.3	11.9	0.4	87.7
2001	89.7	4.8	5.5	84.7	7.0	8.3	12.8	1.4	85.8	11.5	0.4	88.1
Promedio	**89.4**	**5.8**	**4.8**	**85.8**	**7.6**	**6.6**	**16.7**	**1.9**	**81.4**	**15.2**	**0.5**	**84.3**

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas.

g. Esta desigualdad ha mostrado una tendencia a aumentar, aunque ligeramente en el periodo en análisis. Sin considerar las transferencias la ratio aumentó de 53.5 veces en 1995 a 57.2 veces en el 2001. Considerando las transferencias la ratio disminuyó de 10.2 a 8.3 veces. Esto se debe a que si bien los ingresos propios del Grupo A son los que más rápido crecieron, las transferencias cumplieron un papel de compensación de la desigualdad.

Cuadro 14
Distintos indicadores de los ingresos municipales: Grupo "A"

Año	Millones de Lempiras Reales (Año base = 1995)						US$ por habitante					
1995	251.6	100.0	11.2	100.0	262.9	100.0	21.4	100.0	1.0	100.0	22.4	100.0
1996	251.4	99.9	11.2	99.8	262.6	99.9	20.8	97.1	0.9	97.0	21.7	97.1
1997	264.0	104.9	11.5	102.7	275.5	104.8	23.0	104.2	1.0	104.9	24.0	107.1
1998	286.5	113.9	11.7	104.3	298.2	113.4	26.7	124.4	1.1	113.9	27.8	123.9
1999	306.4	121.8	18.5	164.7	325.0	123.6	29.1	135.9	1.8	183.8	30.9	137.9
2000	319.0	126.8	19.8	176.0	338.8	128.9	31.2	145.6	1.9	202.1	33.2	148.0
2001	343.7	136.6	20.0	178.4	363.7	138.4	34.3	159.9	2.0	208.8	36.3	162.0
Tasa Promedio de Crecimiento		5.3		10.1		5.6		8.1		13.1		8.4

Cuadro 15
Distintos indicadores de los ingresos municipales: Grupo "B"

AÑO	MILLONES DE LEMPIRAS REALES (Año base = 1995)						US$ por habitante					
1995	133.9	100.0	8.7	100.0	142.6	100.0	12.4	100.0	0.8	100.0	13.2	100.0
1996	139.2	04.0	8.7	99.8	147.9	03.7	12.5	100.7	0.8	96.6	13.3	100.4
1997	144.8	108.2	8.9	102.6	153.7	107.8	13.6	109.7	0.8	104.0	4.4	109.3
1998	150.7	112.6	9.0	104.1	159.8	112.1	15.1	121.5	0.9	112.4	16.0	120.9
1999	156.9	117.2	0.8	123.9	167.7	117.6	15.9	128.6	1.1	135.9	17.0	129.0
2000	163.5	122.1	14.4	166.3	177.9	124.8	17.0	137.2	1.5	186.8	18.5	140.2
2001	170.3	127.2	15.3	176.8	185.7	130.2	18.0	145.0	1.6	201.4	19.6	148.4
Tasa Promedio de Crecimiento		4.1		10.1		4.5		6.4		12.4		6.8

Cuadro 16
Distintos indicadores de los ingresos municipales: Grupo "C"

Año	Millones de Lempiras Reales (Año base = 1995)						US$ por habitante					
1995	10.0	100.0	39.0	100.0	49.0	100.0	0.4	100.0	1.7	100.0	2.2	100.0
1996	10.2	102.5	38.9	99.8	49.1	100.4	0.4	100.3	1.7	97.7	2.1	98.2
1997	10.4	105.0	40.1	102.7	50.5	103.2	0.5	108.8	1.8	106.4	2.3	106.9
1998	10.7	107.6	40.7	104.2	51.4	104.9	0.5	120.1	2.0	116.3	2.5	117.1
1999	11.0	110.4	48.6	124.6	59.6	121.7	0.6	126.6	2.4	142.9	3.0	139.6
2000	11.3	113.1	65.6	168.1	76.8	157.0	0.6	134.5	3.4	200.0	4.0	186.7
2001	11.5	116.0	69.8	179.0	81.3	166.2	0.6	14.1.6	3.7	218.4	4.4	208.8
Tasa Promedio de Crecimiento		**2.5**		**10.2**		**8.8**		**6.0**		**13.9**		**12.5**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas.

Cuadro 17
Distintos indicadores de los ingresos municipales: Grupo "D"

Año	Millones de Lempiras Reales (Año base = 1995)						US$ por habitante					
1995	5.6	100.0	26.7	100.0	32.3	100.0	0.7	100.0	3.4	100.0	4.1	100.0
1996	5.7	102.3	26.6	99.8	32.4	100.2	0.7	100.6	3.3	98.1	4.0	98.5
1997	5.9	104.7	27.4	102.7	33.3	103.0	0.8	109.4	3.6	107.3	4.4	107.6
1998	6.0	107.2	27.8	104.2	33.8	104.7	0.9	121.0	4.0	117.7	4.8	118.2
1999	6.1	109.8	33.2	124.4	39.3	121.8	0.9	127.9	4.9	145.0	5.8	142.0
2000	6.3	112.4	44.7	167.7	51.0	158.1	1.0	136.2	6.9	203.2	7.9	191.6
2001	6.4	115.0	47.6	178.4	54.0	167.4	11.0	143.6	7.5	222.8	8.6	209.0
Tasa Promedio de Crecimiento		**2.4**		**10.1**		**9.0**		**6.2**		**14.3**		**13.1**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas.

5.3.3 La estructura de los ingresos tributarios

Como se observa en el Cuadro 18, la estructura de los ingresos tributarios por grupos de municipios es disímil, observándose las siguientes características:

En los Grupos A y B tanto los impuestos como las tasas tienen participaciones importantes, destacando en primer lugar los impuestos, que representan el 61 y 53 por ciento, respectivamente. En los Grupos C y D, en cambio, los ingresos tributarios se basan casi exclusivamente en los impuestos, los mismos que representan el 85 y 94 por ciento respectivamente.

5.4 Conclusiones del capítulo

a. Los ingresos municipales representan un porcentaje relativamente importante. Durante el periodo 1995 – 2001, estos fueron equivalentes al 1.39% del Producto Bruto Interno y al 7.5% de los ingresos del Gobierno Central.

b. El grado de autonomía, medido por la participación de los ingresos propios, ha mostrado una tendencia decreciente. Las transferencias aumentaron su participación desde un 17.4%, en 1996, hasta un 22.3%, en el 2001.

c. El componente de mayor importancia de los ingresos tributarios municipales es el de los impuestos, los cuales en el periodo 1995-2001 han representado el 59 por ciento de los ingresos tributarios. Aún cuando no existe una clara tendencia, durante el periodo 1995-2001, la dependencia que muestran los ingresos tributarios de los impuestos ha aumentado. Ello se refleja tanto en el crecimiento de la recaudación de los impuestos en términos del PIB, cuanto en el crecimiento de su importancia porcentual.

d. La participación de las tasas en el financiamiento municipal muestra una tendencia decreciente. Las contribuciones por mejoras tienen una participación menor aunque creciente.

e. El impuesto más importante es el impuesto a la industria, comercio y servicios. El mismo representa el 58 por ciento de los ingresos impositivos. La importancia de este impuesto ha sido creciente en el periodo en análisis, aumentando su participación de 55 por ciento en el año de 1995 a cerca del 60 por ciento en el año 2001.

Cuadro 18
Estructura de ingresos tributarios municipales por categoría o grupos de municipios - 1995-2001
Expresado en %

Año	Grupo A			Grupo B			Grupo C			Grupo D		
	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Impuestos	Contribuciones	Tasas	Impuestos	Contribuciones	Tasas
1995	57.4	6.0	36.6	53.7	4.4	41.9	84.7	0.0	15.3	93.9	3.0	3.1
1996	59.1	6.9	34.0	53.5	4.4	42.0	84.7	0.0	15.3	93.9	3.0	3.1
1997	59.6	6.7	33.7	53.4	4.4	42.2	84.6	0.0	15.4	93.9	3.0	3.1
1998	60.3	7.3	32.4	53.2	4.5	42.3	84.6	0.0	15.4	93.9	3.0	3.1
1999	66.4	7.2	26.4	53.0	4.5	42.5	84.5	0.0	15.5	93.9	2.9	3.2
2000	63.9	7.1	29.0	52.8	4.5	42.7	84.5	0.0	15.5	93.9	2.9	3.2
2001	59.9	8.7	31.4	52.6	4.5	42.8	84.5	0.0	15.5	93.9 1	2.9	3.2
Promedio	**61.0**	**7.1**	**31.9**	**53.2**	**4.5**	**42.3**	**84.6**	**0.0**	**15.4**	**93.9**	**3.0**	**3.1**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Finanzas.

f. El segundo impuesto en importancia es el impuesto a los bienes inmuebles, aunque la participación del mismo es sólo del 24 por ciento. La recaudación de este impuesto se encuentra prácticamente estancada desde 1995. Lo mismo ocurre con el impuesto personal, cuya participación apenas alcanza al 8 por ciento de los ingresos impositivos.

g. Los ingresos de sólo dos municipios representan el 53 por ciento de los ingresos municipales. Los ingresos de los siguientes 12 municipios, representan el 27 por ciento de los ingresos municipales. Los ingresos de los 284 municipios más pequeños, representan sólo el 20 % de los ingresos municipales.

h. Esta concentración de los ingresos municipales es aún mayor si sólo se toma en cuenta a los ingresos propios. Las reglas de distribución de las transferencias, contribuyen a disminuir el grado de concentración de los ingresos municipales.

i. El grado de autonomía financiera varía directamente proporcional con el tamaño del municipio. A menor tamaño de municipio, menor es dicho grado de autonomía. Mientras que en los municipios grandes, los ingresos tributarios representan el 89 % de los ingresos municipales, en los municipios más pequeños, dichos ingresos representaron sólo el 15%. Lo contrario ocurre con las transferencias. Mientras que éstas representaron sólo el 5 % ciento de los ingresos municipales en los municipios grandes, fueron el 84 % de los ingresos municipales en los municipios pequeños.

j. Existe una relación directa entre el tamaño del municipio y la tasa de crecimiento de sus ingresos propios, es decir, a mayor tamaño de municipio, mayor fue la tasa de crecimiento de sus ingresos propios. Esta mayor tasa de crecimiento puede haberse debido a dos factores:
   - El crecimiento de la actividad económica y de los ingresos de las empresas y personas fue mayor en los municipios de mayor tamaño.
   - El crecimiento de las transferencias a los municipios de menor tamaño creó un incentivo negativo en los municipios, reduciendo su esfuerzo recaudatorio.

6. La Administración de los Tributos Municipales

En el presente capítulo se describe de manera general los aspectos más importantes de las administraciones tributarias municipales[26].

6.1 Organización

A diferencia del Gobierno Central, las municipalidades no tienen una organización especial que se encargue exclusivamente de los procesos concernientes a la administración tributaria de los tributos municipales:

a. Las unidades encargadas de conducir los procesos de la administración tributaria, tanto los procesos de servicios a los contribuyentes (inscripción, declaración, pago, orientación y asistencia); cuanto los procesos de control de cumplimiento de sus obligaciones (cobranza, fiscalización y ejecución coactiva); no dependen de una sola unidad, sino que por lo general dependen de varias unidades.

b. Las unidades encargadas de conducir los procesos de la administración tributaria, dependen de un gerente, por lo general el Gerente Administrativo-Financiero, que a su vez es responsable de las funciones concernientes al gasto municipal.

En el caso del **Municipio de Tegucigalpa**, la administración de los tributos está a cargo del

[26] El capítulo se basa en las entrevistas sostenidas con los principales funcionarios de las administraciones tributarias municipales de los municipios de Tegucigalpa, San Pedro Sula y Puerto Cortés y en las normas y procedimientos que establecen la ley General de Municipalidades y los Planes de Arbitrios de las tres municipalidades señaladas.

Departamento Financiero. De este departamento dependen las siguientes unidades:

- Unidad de Recaudación;
- Unidad de Fiscalización;
- Unidad de Grandes Contribuyentes;
- Unidad de Impugnaciones y Reclamos; y,
- Unidad de Servicio al Contribuyente.

En el caso del **Municipio de San Pedro Sula**, no existe un ente administrador de tributos que concentre las funciones propias de la administración tributaria. Estas funciones son desempeñadas por las siguientes unidades:

Unidades dependientes de la Gerencia de Finanzas y Administración

- Unidad de Control de Ingresos;
- Unidad de Fiscalía Tributaria;
- Unidad de Recuperación de la Mora;
- Unidad de Contribución por Mejoras; y,
- Unidad de Informática.

Unidades dependientes de la Gerencia General

- Unidad de Atención al Contribuyente; y,
- Catastro

En el caso del Municipio de Puerto Cortés, las unidades de administración de ingresos y de contribución por mejoras son las encargadas de la recaudación de los tributos. Ambas dependen de la Gerencia Administrativa Financiera, de la que también dependen la Unidad de Control Financiero y la Unidad de Servicios Generales, unidades cuyas funciones están vinculadas al gasto y su control presupuestal.

6.2 Registro de contribuyentes

Los aspectos de relevancia de los registros de contribuyentes son cuatro: el número de identificación tributaria (NIT), la unicidad del registro, la estructura y composición del registro y los procedimientos para el mantenimiento o actualización de los datos del registro.

6.2.1 El Número de Identificación Tributaria (NIT)

Por lo general, en las municipalidades no existe un número único de identificación tributaria (NIT), las razones pueden ser:

a. En el caso del **Municipio de Tegucigalpa**, si bien se utiliza el mismo NIT que el utilizado por Dirección Ejecutiva de Ingresos –DEI- [27] las personas naturales sin negocio se identifican con la cédula de identidad. La ventaja de utilizar el mismo NIT de la DEI, además de simplificarle los trámites al contribuyente, es la de permitir efectuar cruces de información con datos proporcionados por la administración nacional[28].

b. En el caso del **Municipio de San Pedro Sula** existe un Registro Municipal del Contribuyente (RMC), con un NIT especial que se utiliza para todas las transacciones con la municipalidad. Los negocios (personas jurídicas y personas individuales con negocio) están identificados con el RMC. En el caso de los negocios, el RMC está enlazado con Registro Tributario Nacional (RTN) que otorga la DEI. En el caso de personas sin negocio, el RMC está enlazado con el número de identidad nacional. La limitación más importante del RMC, es que no tiene un dígito verificador, lo que impide validar automáticamente los procesos de digitación de información.

6.2.2 Unicidad del Registro de Contribuyentes

Se entiende por Registro Único, aquel que resume todas las obligaciones tributarias de todos los contribuyentes. Salvo algunas excepciones, como en el caso del Municipio de San Pedro Sula, por lo general no existe un registro único de contribuyentes, sino que existen varios registros, tantos como bases imponibles existen.

En el caso del Municipio de Tegucigalpa, existen hasta tres registros:

- El Registro de Bienes Inmuebles (Catastro);
- El Registro de Volumen de Ventas y permisos de operación, que es en realidad un Registro de Empresas y Negocios; y,
- El Registro de ingresos individuales.

En el municipio de San Pedro Sula, existe un Sistema Integrado de Información al cual se puede acceder por el Registro Municipal del Contribuyente (RMC). El Sistema está conformado por un conjunto de módulos:

a. Módulo de inscripción;
   - Negocios
   - Personas

b. Módulo de determinación de tributos;

c. Módulo de emisión de liquidaciones; y,

d. Módulo de consultas

6.2.3 Estructura y composición del Registro de Contribuyentes

En general, los registros contienen todos los datos relevantes de los contribuyentes para la liquidación de impuestos y control fiscal posterior.

---

[27] En 1994, la Dirección General de Tributación se fusionó con la Dirección General de Aduanas, creándose la Dirección Ejecutiva de Ingresos – DEI.

[28] La posibilidad de realizar cruces de información sería de mutuo beneficio para la DEI y para los municipios, dado que las bases imponibles de los tributos nacionales y locales son similares.

6.2.4 Procedimientos para la actualización y mantenimiento de los datos del Registro de Contribuyentes

La calidad de los registros, en especial de sistemas de información masiva, depende, entre otros factores, de los procedimientos utilizados para mantener actualizada la información contenida en ellos. Esto permite que los procesos de control de cumplimiento de las obligaciones tributarias: (controles de omisos y morosos) sean eficaces y eficientes, condiciones esenciales para la mejora de la recaudación.

Por lo general, los municipios utilizan las declaraciones de los contribuyentes para actualizar los datos del registro. No existen los recursos suficientes para verificar los datos declarados por los contribuyentes. Los registros se actualizan al momento de la inscripción y en cada declaración anual.

En el caso del **Municipio de Tegucigalpa**, la Declaración de Bienes Inmuebles Urbanos sirve para actualizar el Registro de Bienes Inmuebles (Catastro). Esta declaración debe presentarse en las siguientes circunstancias:

a. Cuando incorporen mejoras a sus inmuebles.
b. Cuando transfieran el dominio a cualquier título del inmueble o inmuebles de su propiedad, esta obligación es solidaria con el adquirente.
c. En la adquisición de inmuebles por herencia, legado y donación.

El valor del inmueble se asigna de manera estimativa o de acuerdo a lo que figura en la escritura de propiedad, luego el personal de catastro realiza su propia estimación tanto del terreno como de sus construcciones e instalaciones.

La Declaración Jurada Anual de Impuestos sobre Industria, Comercio y Servicios sirve para actualizar el Registro de Empresas y Negocios. Esta declaración debe ser utilizada por el contribuyente para el inicio de operaciones, para la declaración anual de ingresos y para la apertura de una nueva agencia, sucursal o nuevo negocio. La Declaración Individual de Ingresos, sirve para actualizar la base de datos de ingresos brutos de las personas naturales.

En el caso del **Municipio de San Pedro Sula**, la “Declaración de Bienes Inmuebles Urbanos” sirve para actualizar el catastro. Esta declaración debe presentarse en las siguientes circunstancias:

a. Cuando incorporen construcciones o mejoras a los inmuebles.
b. Cuando transfieran el dominio a cualquier título (oneroso o gratuito), el adquirente presentará la declaración jurada especificando el valor de la transferencia, firmado por el notario interviniente en la transacción.
c. Cuando soliciten tasaciones de inmuebles a los efectos de garantizar operaciones.

El declarante debe declarar el detalle de las estructuras, los materiales de construcción y las dimensiones y estimar el valor del inmueble, desagregando el valor del terreno y el valor de las estructuras. La municipalidad efectúa la verificación de los mismos a través del departamento de catastro.

La “Declaración Jurada de Identificación de los Contribuyentes o Responsables” sirve para actualizar el Módulo de Inscripción del Sistema Integrado de Recaudación. Esta declaración

debe ser utilizada por el contribuyente para los trámites de inscripción, modificación y cancelación relacionados con el Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios e Impuesto Personal, incluyendo la inscripción como agente de retención de este último impuesto.

La declaración debe ser acompañada de la cédula de identidad o de la escritura pública de constitución de sociedad según sea el caso.

6.3 Determinación de los tributos

Las prácticas de administración tributaria consideran tres modalidades de determinación de los tributos: autoliquidación, liquidación por cuenta de la administración y la prefacturación. Dada las características de los tributos municipales, la modalidad mayoritariamente utilizada es la de prefacturación.

En el **Municipio de Tegucigalpa**, la determinación de las obligaciones tiene dos etapas. En la primera etapa el contribuyente declara las bases imponibles y en la segunda etapa la Administración Tributaria liquida los impuestos.

En el caso del Impuesto sobre los Bienes Inmuebles, la Declaración de Bienes Inmuebles Urbanos se usa para declarar el Valor Actual de la Propiedad.

En el caso del Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios, la declaración jurada anual, sirve para declarar el total de ingresos, detallando los ingresos correspondientes a productos no regulados por el Estado, productos regulados por el Estado e ingresos exentos del impuesto. En esta misma declaración se informa los valores de las siguientes bases tributarias especiales[29] , las cuales sirven para la determinación de otros tributos.

Asimismo, en la misma declaración se brinda información sobre rótulos, carteles y avisos, a efectos de la liquidación del derecho a funcionamiento de estos elementos.

En el caso del Impuesto Personal, la Declaración Individual de Ingresos consigna el total de ingresos gravables, desagregando los sueldos y salarios, ingresos por honorarios profesionales, utilidades en la transferencia de bienes, intereses, dividendos, alquileres. Asimismo, los contribuyentes declaran las retenciones en la fuente.

Como se ha señalado, utilizando estas bases imponibles, la Administración Tributaria emite las liquidaciones de los impuestos.

En el caso del **Municipio de San Pedro Sula**, la administración tributaria determina la obligación a partir de los datos proporcionados por el contribuyente. Este proceso se inicia con la presentación de la Declaración del Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios. En esta declaración se detalla los ingresos correspondientes a productos sujetos a control de precios, a productos o servicios no controlados y a montos exentos del impuesto (exportaciones no tradicionales). La información se distingue según se trate de empresas industriales, empresas comerciales y empresas de servicio. En el caso de empresas industriales debe diferenciarse las ventas realizadas dentro y fuera del municipio.

---

[29] Número de mesas de billar, mesas de bulbito, máquinas tragamonedas, mesas de juegos de azar, juegos eléctricos, bingos de mesas de barras y rokolas.

Con los datos proporcionados en este documento la Administración Municipal de Impuestos procede a liquidar los siguientes tributos:

a. Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios;
b. Tasas por servicios públicos sobre establecimientos comerciales (Tasa por tren de aseo, servicio de bomberos, medio ambiente, servicio de seguridad ciudadana, servicios indirectos);
c. Permiso de Operación de Negocios; y,
d. Tasas sobre rótulos.

Al igual que en el Municipio de Tegucigalpa, en esta misma declaración se informa los valores de las bases tributarias especiales, las cuales sirven para la determinación de otros tributos. En la misma declaración se brinda información sobre rótulos, carteles y avisos, a efectos de la liquidación del derecho a funcionamiento de estos elementos.

En el caso del Impuesto Personal, la Declaración Jurada sobre Ingresos Personales consigna el total de ingresos gravables. Esta declaración debe ser certificada por la empresa donde labora.

6.4 Sistemas de recaudación

Los aspectos relevantes de los sistemas de recaudación son: lugares, medios y cronogramas de declaración y pago; procedimientos de conciliación; procedimientos de actualización de las cuentas corrientes de los contribuyentes; y sistemas de incentivos y recargos.

6.4.1 Lugares, medios y cronogramas de declaración y pago

En los dos principales municipios del país, los tributos se pueden pagar tanto en las agencias bancarias como en las cajas de la Municipalidad. En el Municipio de Tegucigalpa, los contribuyentes pagan los tributos en cualquiera de las agencias de 6 entidades bancarias: Banco Atlántida, BANMER, Banco del País, Banco de Occidente, BANCAFE y Banco FICOSA. En el Municipio de San Pedro Sula, los contribuyentes pagan los tributos en los bancos y en las cajas de la municipalidad. El pago en bancos sólo puede realizarse para los recibos del mes corriente.

Los medios generalmente utilizados son las declaraciones en papel y el pago en ventanilla. No existen sistemas de transferencia electrónica de datos (disquete, Internet) para la presentación de declaraciones juradas ni facilidades para el pago utilizando el Internet.

Con relación a los cronogramas de declaración y pago, salvo en los casos de declaración masiva de actualización de datos, no existe un cronograma para presentar la declaración sobre bienes inmuebles. El pago vence el 31 de agosto de cada año. La declaración anual de Impuestos sobre Industria, Comercio y Negocios vence el 31 de enero de cada año y el pago es en 12 cuotas mensuales: Cada cuota mensual vence el 10 de cada mes. La declaración individual de ingresos vence en abril. Los empleadores deben remitir la planilla en marzo.

6.4.2 Procedimientos de conciliación

La declaración y el pago son obligaciones separadas. Con la información suministrada por los contribuyentes en los formularios correspondientes, las municipalidades emiten las liquidaciones de impuestos que son entregadas a los contribuyentes.

Los pagos se realizan en recibos, los cuales se utilizan para efectuar el pago de cualquier tributo. La conciliación entre montos consignados en los recibos y los pagos efectuados; y entre estos y los abonos en las cuentas corrientes de los municipios es manual. Las estadísticas de recaudación de tributos son elaboradas en las oficinas de contabilidad, a partir de la información de los recibos pagados.

6.4.3 Procedimientos de actualización de las cuentas corrientes de los contribuyentes

En el caso del Municipio de Tegucigalpa, el Banco Atlántida está conectado en línea con el Municipio. Esto permite una actualización "on-line" de los pagos efectuados en dicho banco. En el caso de los pagos en otros bancos, la actualización es en 24 horas. Sin embargo, se está procurando actualizar los saldos deudores, dado que no existe una cuenta confiable. En el caso del Municipio de San Pedro Sula, todos los pagos deben ser digitados manualmente. Pese a ello, las cuentas corrientes son bastante confiables.

6.4.4 Sistemas de incentivos y recargos

La ley establece que en el caso del Impuesto sobre de Bienes Inmuebles, existe un descuento por pronto pago del 10%, si el pago se realiza entre enero y abril. En Tegucigalpa, en el caso del Impuesto sobre Industrias, Comercio y Servicios existe un descuento por pago al contado, en lugar del pago mensual, del 10%.

6.5 Sistemas y procedimientos de control de brechas de incumplimiento

Con relación a los sistemas y procedimientos de controles de las brechas de incumplimiento, las buenas prácticas de la administración tributaria consideran recomendable aplicar controles permanentes para cerrar las siguientes brechas de incumplimiento: (i) brecha de omisos a la inscripción; (ii) brecha de omisos a la declaración; (iii) brecha de omisos al pago.

Por lo general, en los dos principales municipios del país, no existen sistemas y procedimientos para controlar los omisos a la inscripción, tanto en el caso de inmuebles no registrados, cuanto en el caso de personas jurídicas y naturales no registradas. Dado que la inscripción y la declaración de bases imponibles se realiza simultáneamente, tampoco existen controles para detectar a los no declarantes.

En lo que se refiere a los morosos u omisos al pago, si existen procedimientos rutinarios aunque no sistemáticos de control. En el Municipio de Tegucigalpa, actualmente se ha implementado un procedimiento para reducir los morosos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que consiste en emitir un primer requerimiento otorgando 30 días para el pago, luego un segundo requerimiento otorgando 30 días mas y finalmente un tercer requerimiento solicitando una certificación de pago en el plazo de 24 horas. En el caso de los otros impuestos se planea realizar controles similares.

En el Municipio de San Pedro Sula, los mecanismos de cobranza utilizados son requerimiento por teléfono, requerimientos escritos y visitas personales. La Unidad de Control de Ingresos se encarga de emitir requerimientos escritos. Luego de tres requerimientos, las deudas se califican como incobrables y pasan a una Unidad Especial denominada Unidad de Recuperación de la Mora. Esta unidad efectúa tres requerimientos con un plazo de 30 días para pagar. En caso de no pagar, la cobranza pasa a un Gestor Externo, quien emite tres requerimientos adicionales.

Cuando existe voluntad de pago por parte del contribuyente, el Jefe de la Unidad puede aprobar acuerdos de pago con una cuota inicial de 30% de la deuda y hasta 18 cuotas mensuales.

Agotados los procesos de cobranza, el administrador de tributos puede iniciar una demanda ejecutiva ante el Poder Judicial para proceder al embargo de los bienes del deudor. Sin embargo, en ambos municipios, no existen o son pocos los casos en los que se llega a esta instancia de cobranza.

6.6 Fiscalización

Los mayores problemas en la administración de tributos en los municipios aparecen en el campo de la fiscalización debido a los siguientes factores:

a. Falta de auditores adecuadamente capacitados y remunerados;
b. Falta de criterios de selección para fiscalizar contribuyentes;
c. Falta de manuales y procedimientos de auditoria; y,
d. Falta de un Código Tributario Municipal en el que estén claramente establecidos las facultades de los municipios en materia de auditoria fiscal y los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

El problema principal radica en que, de acuerdo a la legislación hondureña las bases imponibles de los impuestos locales son similares a las de los tributos nacionales. Esto ocasiona que los libros contables de un contribuyente tengan que ser auditados por lo menos dos veces: una por el auditor de la DEI y otra por el auditor del Municipio en donde realiza sus ventas. En ciertos casos auditores de otros municipios solicitan información al mismo contribuyente.

En la Municipalidad de Tegucigalpa, la fiscalización se concentra en el Impuesto a la Industria, Comercio y Servicios, para lo cual existen 20 auditores que se desplazan en el perímetro completo de Tegucigalpa y Comayaguela. El trabajo de los auditores consiste en la revisión de los libros contables de los negocios medianos y pequeños. Esta revisión incluye:

- Si el contribuyente lleva libros;
- Si el contribuyente presentó la declaración; y,
- Si el contribuyente ha tenido una auditoria anteriormente.

Los auditores efectúan el requerimiento de la información para lo cual otorgan un plazo de 5 días. La verificación consiste en determinar si los ingresos declarados son mayores o menores a los ingresos efectivos.

No existen criterios de selección de contribuyentes a fiscalizar y tampoco existen cruces de información con otras variables.

En la Municipalidad de San Pedro Sula, La fiscalización se concentra en la verificación de los ingresos declarados, lo que permite la determinación de deudas para varios tributos. Existen 11 auditores que se encargan de las fiscalizaciones. No existen criterios de selección de contribuyentes ni manuales de auditoria. Los auditores solicitan:

- Los libros;
- Las Declaraciones presentadas en el Municipio;

- Las Declaraciones presentadas en otros municipios; y,
- Las Declaraciones presentadas en la DEI.

No existen criterios de selección de los contribuyentes a fiscalizar. Actualmente se están procesando cruces de información con la información de ingresos y ventas proporcionadas por la DEI, en el marco de un convenio de intercambio de información recientemente suscrito.

6.7 Servicios al contribuyente

Las dos principales municipalidades del país han creado unidades especiales de servicios al contribuyente, lo cual constituye un avance importante. Las funciones de estas unidades abarcan diversos aspectos no necesariamente tributarios, sino también vinculados a la problemática del vecino en general.

En el Municipio de Tegucigalpa, existe una Unidad de Servicio al Contribuyente, que se encarga de la atención de las denuncias y quejas de todos los vecinos, no sólo vinculadas con el pago de tributos. Asimismo esta Unidad se encarga de "concertar" con los contribuyentes los planes de pago de las deudas tributarias. Los vecinos pueden presentar sus denuncias y quejas telefónicamente. No existe ningún sistema de consulta de deuda tributaria por medios electrónicos.

En el Municipio de San Pedro Sula, existe una Unidad de Atención al Cliente. Esta Unidad depende de la Gerencia General. No se consiguió información sobre sus funciones específicas.

6.8 Conclusiones del capítulo

a. Las municipalidades no tienen una organización especial que se encargue exclusivamente de los procesos concernientes a la administración de los tributos municipales, lo cual dificulta una asignación eficiente de los recursos para mejorar la recaudación.

b. Si bien se han logrado avances importantes en el diseño de registros de contribuyentes, subsisten problemas con los registros y con los números de identificación tributaria (NITs), los cuales no son únicos. En el caso del los NITs, estos no coinciden con los utilizados por la DEI, lo cual dificulta compartir y cruzar información de los contribuyentes. En el caso de la información de los registros, de acuerdo con información de los entrevistados, la principal limitación es la falta de actualización de los datos.

c. Las municipalidades utilizan mayormente la modalidad de pre-facturación, para determinar los montos a pagar por parte de los contribuyentes. Esta modalidad facilita en gran medida la cobranza.

d. Respecto de los sistemas de recaudación, las principales dificultades de los sistemas municipales son:

   - El uso limitado de la red bancaria para el cobro de los tributos. Los dos principales municipios del país la utilizan en un grado importante, pero con algunas limitaciones.
   - Prácticamente no se utilizan medios magnéticos ni Internet para la declaración y el pago de tributos.
   - No existen procedimientos de conciliación automática y permanente entre montos declarados, pagados y abonados en las cuentas municipales, lo cual eleva los costos administrativos de control.

- No existen procedimientos escritos y acciones permanentes de actualización de las cuentas corrientes de los contribuyentes.

e. Con relación al control de las brechas de incumplimiento (omisos y morosos), no existen procedimientos escritos y acciones permanentes para controlar estas brechas.

f. Con relación a la fiscalización, el aspecto más débil de las administraciones tributarias municipales, los principales problemas son:

- La falta de auditores adecuadamente capacitados y remunerados;
- La falta de criterios de selección para fiscalizar contribuyentes;
- La falta de manuales y procedimientos de auditoria; y,
- La falta de normas, como el Código Tributario, que establezcan las facultades de los municipios en materia de auditoria fiscal.

g. Con relación a los servicios a los contribuyentes, resulta positivo la creación de oficinas especiales a esta finalidad.

7. EL Contexto Global y los Desafíos Estratégicos del Macro Sistema Tributario Municipal de Honduras

A lo largo de este trabajo se ha descrito detalladamente y analizado los principales aspectos del macro sistema tributario municipal de Honduras y de su entorno. A partir de los comentarios y conclusiones expuestas conviene resaltar dos áreas de interés, los aspectos contextuales globales en el que opera el macro sistema de ingresos municipales y los desafíos estratégicos que deben encararse para modernizar todos y cada uno de los sistemas de ingresos municipales de Honduras.

En cuanto a los aspectos globales deben destacarse los dos mundos en que operan los municipios de Honduras. Por una parte, el primer mundo, lo integran los municipios de Tegucigalpa y San Pedro Sula que alberga el 23% de la población del país y, al segundo mundo, no necesariamente en igualdad de condiciones, pertenece el “resto de municipios”.

En términos tributarios las cifras muestran que los dos mundos crecieron en el plano económico y mejoraron sustancialmente sus sistemas tributarios en los últimos años. Sin embargo, el crecimiento y las mejorías no fueron equitativos para los dos mundos, entre estos continúa ensanchándose la brecha que los diferencia cuantitativa y cualitativamente. Esta situación se percibe en el comportamiento de los ingresos municipales de los que el 53% fue captado por los dos mega municipios en el 2001 y la tendencia es creciente. El grupo de 12 municipios que les sigue en población e ingresos captaron el 27%. Esto indica que 14 municipios obtuvieron el 80% de los tributos municipales pagados por los contribuyentes, es decir, las cuatro quintas partes de los ingresos. Si se profundiza en este fenómeno la situación empeora si se considera únicamente la captación de ingresos propios (no incluyendo las transferencias gubernamentales a los municipios), en este caso los ingresos obtenidos por los dos mega municipios son 54 veces mayores que los captados por el grupo de municipios más pobres.

Aun incluyendo las transferencias gubernamentales no se corrige la asimetría entre los dos mundos. Como es sabido, las transferencias se reparten el 40% en partes iguales entre todos los municipios y 60% se distribuye según el número de habitantes, por esta simple razón los dos municipios grandes obtienen la cuarta parte de los recursos distribuidos por el concepto población. De manera que la presente investigación confirma, mediante el análisis de los sistemas de ingresos municipales que para mejorar la captación de ingresos municipales, es

preciso abordar el desarrollo integral de los municipios en general, especialmente de los menos dotados de recursos y afectados en mayor grado por la pobreza.

Después de ver en síntesis el panorama global y sus problemas, es necesario conocer los hallazgos puntuales en la investigación realizada, poniendo especial atención a los desafíos estratégicos que deben afrontarse en el corto plazo.

7.1 El entorno jurídico institucional.

Urgencia de aprobar un código municipal y especificar con precisión las competencias tributarias.

El código debe regular las relaciones entre las Administraciones Tributarias Municipales y los contribuyentes y establecer con claridad las facultades de los municipios en materia de recaudación y fiscalización de los tributos a su cargo, y los derechos y obligaciones de los contribuyentes. Si bien, el marco jurídico actual permite que estas reglas sean aprobadas anualmente en el Plan de Arbitrios de cada municipalidad, esto no permite que las reglas sean uniformes y se prestan a arbitrariedades.

Es necesario identificar las competencias municipales y las del gobierno central de manera específica, estableciendo las competencias que son exclusivas a cada nivel de gobierno y las competencias que son compartidas, en cuyo caso debe ser explícito a qué nivel de gobierno le corresponde las actividades de planificación, normatividad y operación.

La ley actual establece de manera muy general las referidas competencias, motivo por el cual el principio de competencias claramente definidas no se está cumpliendo. Esto implica que en algunos casos existiría superposición de funciones o competencias entre el gobierno central y las municipalidades.

7.2 Los sistemas de transferencias

7.2.1 Asegurar que el cinco por ciento de los ingresos nacionales se transfiera efectivamente a los municipios

Si bien la Ley de Municipalidades establece que el 5% de los ingresos tributario nacionales deben ser transferidos anualmente a los municipios, en la práctica las transferencias no han alcanzado dicho monto.

7.2.2 Mejorar los criterios de distribución de las transferencias

Los criterios para distribuir las transferencias, 40% en montos iguales y 60% en proporción a la población, no están asociados con las necesidades financieras de cada uno de los municipios y continúan favoreciendo a los municipios con mayores capacidades económicas e institucionales. Se debería establecer una distribución más equitativa:

a. Favoreciendo a los municipios no solo por el número de habitantes, sino por las mayores necesidades insatisfechas, utilizando, por ejemplo el “Índice de Desarrollo Humano”.

b. Favoreciendo a los municipios que muestren mejoras en la recaudación de Ingresos Propios. Esto permitiría crear incentivo para mejorar la recaudación de los impuestos y tasas en cada Municipio.

7.3 Ejecución presupuestal y responsabilidad fiscal

7.3.1 Mejorar las reglas de condicionalidad para el uso de los recursos presupuestales

Las reglas actuales que condicionan el uso de las transferencias y el uso de los recursos presupuestales, generan motivaciones negativas a la transparencia de información de ingresos y egresos. La existencia de límites variables para el gasto de funcionamiento y administración propia, promueven la falta de transparencia en la divulgación de la información, en especial de las municipalidades de mayor tamaño.

7.3.2 Establecer la obligación de difundir la información de ejecución presupuestal

Todos los municipios deberían estar obligados a publicar los datos de captación de ingresos y egresos de sus presupuestos ejecutados. Actualmente las municipalidades entregan esta información a diversas entidades públicas y privadas, y en otros casos son las instituciones las que recolectan la información para diversos fines. Sin embargo, ninguna de estas entidades publica la información a la que tiene acceso.

7.3.3 Introducir reglas de responsabilidad fiscal

En la actualidad no existen límites estrictos para el crecimiento anual del gasto y para el endeudamiento. Sería recomendable incorporar en la Ley de Municipalidades algunas reglas con este fin.

7.4 Implementar, en el mediano plazo, una reforma tributaria municipal

Las principales medidas de esta reforma deben ser:

a. La reducción de los altos costos administrativos para las administraciones tributarias, y de altos costos de cumplimiento para los contribuyentes, mediante la integración o intercambio de información de la administración tributaria nacional y de las administraciones tributarias locales.
b. La reducción y uniformización de las deducciones en el caso del impuesto sobre los bienes inmuebles.
c. La eliminación de las dificultades para poder actualizar los valores de los inmuebles con una mayor frecuencia.
d. La evaluación del impuesto sobre la industria, comercio y servicios; considerando la posibilidad de sustituirlo por un impuesto a la venta de bienes y servicios finales, o por una coparticipación del impuesto al valor agregado.
e. El fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar la recaudación del impuesto sobre extracción o explotación de recursos, el cual podría convertirse en una fuente importante de recursos municipales.
f. El fortalecimiento de las capacidades locales para mejorar los sistemas para determinar las tarifas y los costos de prestación de servicios públicos.
g. El fortalecimiento de las capacidades locales para promover la utilización de las contribuciones por mejoras, como instrumento de financiamiento de las obras locales.

7.5 Fortalecer institucionalmente a las administraciones tributarias municipales

Los componentes de este fortalecimiento institucional deben ser:

a. Promover la creación de organizaciones/áreas/divisiones especiales que se encarguen exclusivamente de los procesos concernientes a la administración de los tributos municipales en cada municipio.

b. Fortalecer los sistemas de registros de contribuyentes, integrando registros y NITs, utilizando preferentemente el mismo NIT de la DEI, para facilitar el intercambio y los cruces de información entre administraciones tributarias.

c. Fortalecer los sistemas de recaudación, promoviendo:

   - El uso limitado de la red bancaria para el cobro de los tributos.
   - El uso de medios magnéticos y del Internet para la declaración y el pago de tributos.
   - La elaboración de procedimientos de conciliación automática y permanente entre montos declarados, pagados y abonados en las cuentas municipales.
   - El diseño del sistema y procedimientos permanente para la actualización de las cuentas corrientes de los contribuyentes.

d. El fortalecimiento de los sistemas y procedimientos para el control de las brechas de contribuyentes omisos y morosos.

e. El fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, para superar los problemas de:

   - La falta de auditores adecuadamente capacitados y remunerados;
   - La falta de criterios de selección para fiscalizar contribuyentes;
   - La falta de manuales y procedimientos de auditoria; y,
   - La falta de normas, como el Código Tributario, que establezcan las facultades de los municipios en materia de auditoria fiscal.

7.6 Promover la interrelación y cooperación entre administraciones tributarias

Resulta conveniente establecer procesos institucionales de interrelación y cooperación entre las administraciones tributarias locales y la DEI. Entre estos procesos tenemos:

a. Convenios de intercambio de información;

b. Convenios de asistencia técnica; y,

c. Convenios de apoyo financiero.

Existen ya algunas experiencias de convenios de intercambio de información entre la DEI y los municipios de San Pedro Sula y Choloma. Los convenios de asistencia técnica pueden incluir el desarrollo en el nivel central de sistemas integrados de recaudación, similares a los desarrollados en el Municipio de San Pedro Sula. Estos sistemas podrían ser utilizados luego por todos los municipios que lo deseen.

Bibliografía

- Cuadernos de Descentralización 2 – Categorización Municipal. Presidencia de la República, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Comité Interinstitucional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dirección Ejecutiva de Ingresos. (2001). Memoria 2001.
- Espitia Avilés, Gonzalo (2001): "Descentralización fiscal en Honduras". Banco Interamericano de Desarrollo – Agencia de Cooperación Alemana. Washington, Noviembre 2001.
- Fernández Delgado, Eduardo (1994): "Evaluación y Propuesta para el ajuste de las bases fiscales municipales en Honduras". San Pedro Sula; Universidad de San Pedro Sula - Programa de Desarrollo Municipal. Agosto de 1994.
- Instituto Nacional de Estadística (2001): Secretaría del Despacho de la Presidencia. Anuario Estadístico 2000. Honduras, noviembre 2001.
- Instituto Nacional de Estadística (2001): Secretaría del Despacho de la Presidencia. Censo 2001. Tomo 1. Cifras ajustadas por omisión censal. Tegucigalpa, M. D.C.
- Instituto Nacional de Estadística (1989): Secretaría del Despacho de la Presidencia. Censo 1998. Tegucigalpa, D.C. octubre 1989.
- Ley de Municipalidades. Impreso con apoyo de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Municipalidad de San Pedro Sula (2002): Gaceta Municipal No. 6. Enero de 2002.
- Nufio de Figueroa, Cristiana (1999): "Mecanismo de Categorización Municipal para Requerimientos de Fortalecimiento Institucional". Secretaria de Gobernación y Justicia – Programa de Transición y Proyección Local. Tegucigalpa, Octubre 1999.
- Secretaría de Finanzas (2001): Dirección Ejecutiva de Ingresos: "Política y Administración Tributaria". Tegucigalpa, M.D.C. Honduras, C.A. diciembre de 2001.
- PADCO, Inc (2000): Indicadores, Categorización Municipal y Transferencia del Ciclo de Proyectos del FHIS – Informe Interino I. Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Local. Washington, DC. 17 de julio de 2000.
- Pereira Gámez, Miguel (2002): "Finanzas Locales en Honduras. Propuestas para la mejora de la Financiación Municipal". PRODEMHON. Abril-Mayo 2002.
- Pérez M., José Antonio (1998): "Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Itsmo Centroamericano". Serie Política Fiscal 107. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL – GTZ. Santiago de Chile, 1998.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1998): "Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras: 1998". Tegucigalpa: PNUD, Noviembre 1998.
- Viana, Max. F (1999): "Compendio Tributario de Honduras". Tegucigalpa, M.D.C.; Colección de Obras Fiscales, Honduras, C.A. Edición actualizada a diciembre de 1999.

2.6 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Nicaragua [1]

Alfredo Perazzo[2]

Introducción

El presente es uno de los 6 estudios específicos realizados en Centroamérica por iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, para conocer a profundidad las características, funcionamiento y grado de desarrollo de los sistemas de ingresos municipales centroamericanos. La información que figura en los cuadros, elaboración propia del autor, es producto de las indagaciones que sustentan este estudio y provienen, fundamentalmente, de las fuentes que figuran en la tabla que se inserta a continuación y que, es parte del apéndice metodológico de este trabajo.

Información	Fuente
Información detallada de ingresos y egresos de 112 municipios.	INIFOM, Dirección de Economía y Finanzas.
Información de ingresos y egresos de la Alcaldía de Managua.	ALMA - Dirección General Económica.
Información sobre recaudación de IBI en 145 municipios.	SISCAT – INIFOM
Información sobre índices de precios, tipos de cambio y recaudación del Gobierno Nacional.	Banco Central de Nicaragua – www.bcn.gob.ni
Producto Interno Bruto.	Banco Mundial
Población por municipio.	INIFOM
Cantidad de empleados municipales.	INIFOM

Más del 90% de los ingresos municipales en Nicaragua son de origen tributario (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y de transferencias del Gobierno Central. En los últimos años, estos ingresos han registrado importantes cambios, tanto en magnitud como en su composición, tal como se desprende de los cuadros siguientes.

Cuadro 1
Evolución de los ingresos reales de los municipios
Expresado en US$ a precios de 1995

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	100.0	106.2	111.1	128.1	142.8	155.5
Ingresos tributarios[3]	100.0	101.8	115.4	122.7	130.6	121.3

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

1 El presente estudio forma parte de uno más amplio orientado a comparar los SIM de los diferentes países de la región.

2 El presente trabajo refleja las opiniones del consultor y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

3 De acuerdo con la legislación de Nicaragua y con los planes de cuentas con los que se registran los ingresos, se consideran como ingresos tributarios a los Impuestos, las Tasas y las Contribuciones especiales. En este informe se respeta esta nomenclatura a pesar de que la misma no es la habitual en el marco del estudio de las finanzas públicas.

Cuadro 2
Evolución de los ingresos de los municipios según su estructura porcentual

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos tributarios	85.8	82.3	89.1	82.2	78.5	67.0
Transferencias	7.6	11.4	4.0	12.2	17.3	26.4
Otros ingresos	6.6	6.3	6.9	5.6	4.2	6.7

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Esta evolución se debe a numerosas causas (normativas, administración tributaria, políticas, decisiones macroeconómicas etc.) que para ser comprendidas y ponderadas en su cabal dimensión es necesario efectuar un análisis integral del sistema de ingresos.

De lo anterior se deriva el objetivo central de este estudio, que consiste en analizar el Sistema de Ingresos Municipales (SIM) de Nicaragua, del cual se presenta una visión global en los cuadros precedentes, en cuanto a sus tendencias, para proceder a continuación a describir sus características, su evolución reciente y los desafíos que enfrenta.

El estudio se divide en cuatro capítulos. En el primero se pasa revista a las principales características normativas y operativas del SIM de Nicaragua. En el Capítulo segundo se presenta el SIM en lo que concierne a sus aspectos cuantitativos; en el tercer capítulo se analizan algunos indicadores relacionados con los resultados del funcionamiento del SIM; y, en el cuarto capítulo y final, se presenta un análisis de los principales desafíos que enfrenta el SIM de cara al futuro.

1. El Sistema de Ingresos Municipales en Nicaragua: Aspectos Normativos y Operativos

Tal como se indicó anteriormente, los ingresos municipales de Nicaragua pueden clasificarse en tributarios, transferencias y otros ingresos integrados por las donaciones, ingresos financieros y otros ingresos patrimoniales. En este capítulo se analizarán los aspectos normativos y operativos de los ingresos, atendiendo aspectos relacionados tanto con su concepción económica, como a los aspectos de la administración de la recaudación de los mismos.

1.1 La creación de tributos y la determinación de las alícuotas

La Constitución Nacional establece que es una atribución exclusiva del Poder Legislativo la creación de Tributos y aprobar Planes de Arbitrio municipales (Arto. 138 numeral 27). Por otra parte, la Ley de Municipios (Arto. 49) explicita que los “ingresos tributarios pueden proceder de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales, los que serán regulados por la ley en la materia”.

De acuerdo con estas normas, los municipios solamente pueden cobrar tributos fundamentados en la legislación nacional, entendidos estos como impuestos tasas y contribuciones especiales.

Esto conlleva, en principio, algún grado de limitación a la autonomía de los municipios dado que éstos no pueden fijar sin restricciones los valores de los tributos. Cabe recordar que la autonomía municipal está consagrada en la Constitución nacional que establece en su Arto. 177 que los municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera y que su administración y gobierno corresponde a las autoridades municipales. Por otra parte, la

autonomía se concibe como el Derecho y la capacidad efectiva de las Municipalidades para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y provecho de sus pobladores, los asuntos públicos que la Constitución y las leyes les señalen.

Por otra parte, el esquema previsto en la Ley de Municipios (Ley 40 modificada por la 261 de 1988) y su respectiva reglamentación (Dto. 52-97), es que exista una ley marco (legislación tributaria municipal, Arto. 47 de la ley) que faculta a los municipios a la aprobación de su Proyecto de Plan de Arbitrios mediante resolución del Concejo Municipal y, una vez aprobado, el proyecto es elevado a la Asamblea Legislativa la que, en definitiva, aprueba el Plan de Arbitrios de cada municipio.

En la realidad, no existe tal legislación marco sino un par de decretos (Dto. 455-88 y 10-91) que establecen dos Planes de Arbitrios: uno para todos los municipios excepto Managua y otro especial para Managua. Los valores de las tasas (tanto por servicio como por aprovechamientos) son fijados por la Alcaldía y aprobadas por el Ministro Delegado de la Presidencia en la Región correspondiente, quien tiene 15 días para expedirlo, quedando aprobado en caso de no expresarse formalmente. Adicionalmente, existe la ley del Impuesto a los Bienes Inmuebles que rige para todos los municipios y la ley de Justicia Tributaria y Comercial que legisla accesoriamente sobre el impuesto a los ingresos.

1.2 La estructura económica de los tributos

A partir de estas legislaciones, es posible distinguir dos tipos de ingresos municipales cuya legislación merece un análisis específico: las tasas y los impuestos.

1.2.1 Tasas

Las tasas pueden ser establecidas por aprovechamientos (uso de algún recurso de incumbencia municipal) o bien por servicios brindados por el municipio.

Respecto a los alcances de las tasas, la Ley de Municipios establece taxativamente las competencias municipales en sus artículos 6, 7 y 8; sin embargo, en el Artículo 7 numeral 13, deja abierto el espacio al establecer que los municipios pueden ejercer “todas las demás funciones que le establezcan las leyes y reglamentos sin detrimento del principio constitucional de autonomía municipal”.

Resulta interesante analizar las competencias desde el punto de vista conceptual partiendo de la realidad y, con este enfoque, tenemos que las competencias puede clasificarse en:

a) Competencias de hacer (provisión de servicios).

b) Competencias de regulación y control.

c) Competencias de promoción.

En el cuadro que se expone a continuación se han clasificado estas competencias siguiendo el criterio antes mencionado, así:

Cuadro 3
Clasificación conceptual de las competencias

De hacer	Regulación y control	Promoción
Recolección de residuos, tratamiento y disposición de los desechos sólidos.	Control de higiene y salubridad en mercados, rastros y lavaderos.	Promover la construcción y mantenimiento de puestos centros de salud urbanos y
Drenaje pluvial y eliminación de charcas.	Autorizar y registrar fierros, guías de transporte y cartas de venta de semovientes.	Promover campañas de higiene y salud preventiva.
Mercados, rastros y lavaderos públicos.	Dictar normas de funcionamiento de los cementerios.	Promover la cultura, el deporte y la recreación.
Garantizar el ornato público.	Planificación, normalización y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural: ▪ Impulsar planes de desarrollo; ▪ Delimitación de áreas urbanas y suburbanas; ▪ Regular y controlar el uso del suelo; ▪ Monitorear el uso del subsuelo: Y, ▪ Controlar el cumplimiento de las normas de construcción.	Impulsar de manera sostenible el turismo.
Construir y dar mantenimiento a calles, aceras, andenes, parques y plazas.	Desarrollar, conservar y controlar el uso racional del medio ambiente y de los recursos naturales.	Promover el respeto de los derechos humanos.
Prestación de los servicios básicos de agua, alcantarillado sanitario y electricidad	Impulsar, regular y controlar el servicio de transporte colectivo intramunicipal, administrar terminales de transporte	Promover comités municipales de emergencia.
Construir y dar mantenimiento a puentes y caminos vecinales e intramunicipales.	Administrar puertos fluviales y lacustres.	
Diseñar y planificar la señalización de las vías urbanas rurales.	Registro del Estado Civil de las Personas.	

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

En el ejercicio de sus competencias las municipalidades podrán contratar u otorgar concesiones. El ejercicio real de estas competencias es muy disímil entre los municipios. Sobre una muestra de 143 municipios, el INIFOM ha establecido lo siguiente[4]:

Cuadro 4
Competencias según municipios que las ejercen y las cobran

Competencias	No. Municipios que ejercen la competencia	No. Municipios que la cobran
Registro civil	132	125
Registro y autorización de fierros	130	125
Registro y autorización de Guías de Transporte de ganado	124	118
Registro y autorización de cartas de venta	122	118
Participación en campañas de higiene	114	NA
Parques	111	11
Constitución de comités municipales de emergencia	109	NA
Construcción y mantenimiento de calles y aceras	103	11
Recolección de desechos sólidos	97	72
Construcción y mantenimiento de puentes y caminos	97	SD

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

4 Ver Proyecto Fortalecimiento y Desarrollo de los Municipios de Nicaragua (PROFIM), Diagnóstico Municipal – Organización y Gestión de Recursos Humanos, ediciones 1997, 1999 y 2000.

Puede observarse que de las 10 competencias que más se cumplen, las 4 primeras son funciones de regulación o control y las seis últimas son responsabilidades de hacer. Asimismo, en las responsabilidades de hacer tienen una muy baja proporción de municipalidades que las cobran, no así las de regulación.

Cabe destacar que esta información no refleja la proporción de los costos que son cobrados en cada caso.

Para todos estos casos, los valores a ser cobrados a los ciudadanos son establecidos en los Planes de Arbitrios de cada municipio que debe haber sido aprobado previamente por el Poder legislativo Nacional.

1.2.2 Impuestos

Los principales impuestos municipales son los siguientes:

a) Impuesto de Matrículas y Licencias.
b) Impuesto a los Ingresos.
c) Impuesto de Edificación.
d) Impuesto de Bienes inmuebles.
e) Impuesto de Circulación de vehículos.

En el Cuadro 5 se presentan las características económicas centrales de estos impuestos.

Adicionalmente a estos impuestos, existen otros legislados en los decretos de Planes de Arbitrios como el Impuesto sobre Actividades Especiales y el impuesto sobre los Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas pero que son de menor importancia y pueden ser considerados como casos especiales del impuesto a los ingresos teniendo en cuenta que gravan la actividad económica.

Respecto de esta estructura impositiva cabe consignar los detalles relevantes siguientes:

- La política del Gobierno Nacional ha sido la de desalentar la aplicación del Impuesto a los Ingresos por parte de los municipios y el aliento de la aplicación del impuesto a los bienes inmuebles. La razón principal es limitar el alcance de un impuesto indirecto con efectos en cascada sobre la actividad económica y reemplazarlo por uno menos distorsionado. Algunas de las medidas tomadas han sido la reducción de la alícuota general del 2% al 1% y el incremento de las exenciones dictadas desde el poder central.
- A los efectos distorsionadores que tiene el impuesto a los ingresos, en los últimos años se ha agregado un problema práctico de administración del tributo. En efecto, en un principio el sujeto activo del tributo era el municipio donde se generaba la venta, de modo que un municipio cobraba a las empresas que se ubicaban en su jurisdicción. Posteriormente se estableció (primero para Managua solamente y luego para todos los municipios) que el sujeto activo es el municipio donde se ordena la compra. Por esta razón, cada municipio podría fiscalizar a las empresas de todo el país. Existe un mecanismo implementado para las empresas de industria fiscal que facturan discriminando el lugar de destino de la venta y mensualmente liquidan el impuesto a la jurisdicción correspondiente. Las dificultades de control y fiscalización de estos mecanismos son evidentes.
- De acuerdo con la legislación vigente, existen tributos cuyas tasas son confiscatorias y no tienen posibilidad práctica de ser aplicadas, como el caso del derecho que deberían pagar las empresas de telefonía equivalente al 10% de la facturación.

Cuadro 5
Impuestos municipales según características económicas de imposición

Impuesto	Hecho imponible	Sujeto imponible	Base imponible	Alícuota o determinación	Exenciones
Impuesto de matrícula de negocios.	Venta habitual de bienes o prestación de servicio.	La persona jurídica que se dedica habitualmente al hecho imponible.	Promedio mensual de los ingresos brutos de los 3 últimos meses del año anterior.	2% sobre base imponible. Pago anual durante el mes de enero de cada año. En el caso de apertura de un nuevo negocio se tributa el 1%.	
Impuesto de Ingresos por prestación de servicios.	Enajenación física producida por la venta habitual o esporádica de bienes o prestación de servicios.	La persona jurídica que se dedica habitual o esporádicamente al hecho imponible.	Ingresos obtenidos por ventas.	1% de la declaración de base imponible del mes anterior. En Managua: 4% para el caso de cines y otros espectáculos y 7% para discotecas, clubes, casinos, etc. En el resto de municipios la alícuota es 5% pero se lo considera Otros tributos.	Sistema financiero Bienes de la industria del petróleo. Ventas de ganado, huevos, leche, queso y carnes. (Ver Arto. 17 ley 257 de Justicia Tributaria). Turismo.
Impuesto de edificación.	Edificación o construcción de mejoras.	La persona que se proponga efectuar el hecho imponible.	Costo de las mejoras.	1% de la base imponible.	Edificación y mejoras de viviendas familiares.
Impuesto de bienes inmuebles.	Tenencia de una propiedad inmueble.	Responsabilidad solidaria de: el propietario, dueño, habitador, usuario o usufructuario del bien.	80% de la diferencia entre el Valor de la propiedad (considerando el terreno y todo lo adherido al suelo) y el mínimo no imponible que es determinado por cada Municipio y no puede ser ni inferior a 100.00 ni superior a 40,000 Colones.	El 1% sobre la base imponible Catastral menos el Mínimo Imponible. El valor catastral lo determina el municipio el que propone a una Comisión Nacional la actualización de los valores tanto de la tierra como de la construcción.	Asociaciones de municipios. Cooperativas. Comunidades indígenas. Instituciones de beneficencia. Jubilados por las casas que habitan. Universidades. Instituciones culturales. Zonas francas. Cuerpos de bomberos. Cruz Roja.
Circulación vehicular (exclusivo para Managua).	Propiedad de un automotor.	Propietario de un automotor.	Discrecional del Alcalde de Managua.	Montos fijos por modelos.	

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

- Existe un conjunto importante de vacíos legales, a saber:
    - Los municipios cobran conceptos que, o bien no están legislados, o no se encuentran dentro del régimen legal vigente: i.e. los conceptos de cuota fija para el impuesto sobre ingresos, las multas, etc.
    - En los municipios existen prácticas de financiamiento, reducciones de deudas o de multas que no están legisladas, generando un espacio de discrecionalidad.
    - Los municipios cobran el impuesto de circulación de vehículos que solamente está legislado para Managua. El resto de los municipios lo cobran sin tener un marco legal que lo justifique.

Esto debe atribuirse a un complejo proceso de descentralización y de fortalecimiento de los municipios que se encuentra en plena búsqueda de un destino más cierto y permanente. La complejidad de este proceso sumado a las deficiencias de la legislación explica esta situación.

1.3 Aspectos de administración tributaria

A los efectos de analizar cuestiones relativas a la administración de los tributos, deben destacarse dos rasgos generales que son los aspectos normativos y la gestión propiamente dicha[5].

1.3.1 El marco normativo

El marco normativo en el que se desenvuelven los funcionarios municipales en relación con la recaudación de tributos es incompleto y, consecuentemente, da espacio para la discrecionalidad. Los ejemplos abundan: no existen normas establecidas para las altas y bajas de contribuyentes; no está legislado el tratamiento de contribuyentes morosos y la modalidad en que pueden hacerse convenios de pago. De igual modo, las multas e intereses por los pagos fuera de término no están predeterminados.

Por otra parte, el impuesto a los ingresos no prevé el pago de cuotas fijas. Sin embargo es práctica usual en los municipios el cobro de este tipo de modalidad, en especial en los municipios del interior que tienen mayor proporción de pequeños contribuyentes. Este hecho determinó, entre otros factores, que al reducirse la alícuota a la mitad (del 2 al 1%) la recaudación no se redujera en forma concomitantemente.

En la Alcaldía de Managua se está en proceso de redactar normas y procedimientos para las áreas de recaudación. Sin embargo, la estructura de cargos fijos del impuesto de ingresos presenta unas 900 categorías diferentes, la cual es claramente una exageración y una estructura ineficiente.

1.3.2 Los problemas de gestión

En los casos considerados se reflejan problemas de gestión en todo el proceso de la recaudación, aunque existen importantes diferencias operativas entre un municipio de gran envergadura como Managua y uno intermedia como el de Estelí.

5 Se efectuaron visitas a la Alcaldía de Managua y al SISCAT, proyecto que funciona en la órbita del INIFOM y que apoya a los municipios en la recaudación del IBI. Asimismo se consideraron estudios específicos existentes respecto a municipios intermedios, en particular el caso de Estelí.

En efecto, este último municipio tiene una estructura de recaudación basado en una red de colectores y un fiscal, estructura que es manejada por la oficina de recaudación, dentro del área de finanzas. Los colectores hacen todos los cobros (notificación y cobro propiamente dicho) de la alcaldía, incluyendo tributos y servicios municipales. La información de cobros y pagos se almacena y procesa en un sistema computarizado, SISREC, que fue instalado hace algunos años pero que no funciona muy bien, por problemas de diseño y mantenimiento. Desde hace seis meses el sistema no se ha podido utilizar para descargar datos específicos de recaudación, como IBI, etc. Aún cuando el sistema computarizado funcionara bien, hay reportes y cruces de información que no puede hacer o imprimir, lo que hace que sea necesario mejorarlo o instalar un sistema nuevo con mayores capacidades. Actualmente están llevando el registro en hojas de cálculo de Excel[6].

Por su parte, la recaudación en Managua responde a procesos estructurados formalmente e incluye modalidades más complejas. Estas funciones se describen a continuación.

a. Emisión

La emisión de los recibos de pago se efectúa de diversas maneras. En el caso del impuesto a los ingresos, existe una declaración de buena fe con el importe de la facturación del mes anterior y el recibo se emite en el momento del pago, en forma mecanizada cuando se paga en las cajas centrales o bien manualmente en el resto de los casos.

Para el IBI se emite una notificación que se envía al domicilio del contribuyente y éste debe pasar por las cajas de la Alcaldía para efectuar el pago. Cuando eso ocurre se le emite el recibo correspondiente.

En el caso del IBI existe una interesante oportunidad de ahorros si la Alcaldía cambiara el procedimiento antes referido. Bastaría generalizar la cobranza bancaria (con lo cual la notificación sería al mismo tiempo el recibo) y algún mecanismo de distribución más eficiente, por ejemplo, emitiendo en un solo recibo los importes de IBI y basura.

b. Cobranza

Existen por lo general tres modalidades de cobranza: la bancaria, la efectuada por cajas de la Alcaldía y la efectuada a través de cobradores.

En la alcaldía de Managua, la cobranza bancaria alcanza a poco mas del 5% de la recaudación total que se concentra en los grandes contribuyentes del impuesto a los ingresos. En estos casos los contribuyentes pueden ir a cualquier banco autorizado y pagar el impuesto con base en la declaración jurada de las ventas del mes anterior. El circuito de control de cobranza e imputación está a cargo de un área específica que hace los controles con rutinas muy simples y manuales. Debería profundizarse este circuito de control para garantizar la ausencia de posibles fugas.

La cobranza por cobradores es efectuada por algo más de 50 personas que cobran directamente a los contribuyentes. Por este medio se recauda cerca del 2% del total de ingresos y se trata de un mecanismo con bajos o nulos sistemas de control. Por este medio se cobra especialmente a los pequeños contribuyentes del impuesto a los

6 Cf.. BID, Alcaldía Municipal de Estelí, Diagnóstico financiero, tributario e institucional. Versión Borrador.

ingresos y también la tasa por recolección de residuos. El personal asignado a este tipo de cobranza recibe un sueldo básico y un porcentaje de lo recaudado que en estos momentos se ubica en el orden del 13-15%.

El resto de la recaudación (más del 92%) se recauda en las cajas de la Alcaldía (una caja central y 6 cajas en los distritos). La Caja central es la única que puede cobrar todos los tributos. En las cajas de los distritos solamente se pagan el impuesto a los ingresos, el IBI, rodamientos y tasa por basura.

c. Registros de los contribuyentes

Una debilidad de los municipios es su desarrollo informático. La Alcaldía de Managua que es presumiblemente la más desarrollada en la materia tienen notables problemas en sistemas informáticos. Esto hace muy complejo el mantenimiento del registro de los contribuyentes y mucho más el manejo de una cuenta corriente única por contribuyente.

El SISCAT ha desarrollado algunas herramientas de gestión para el caso del IBI y éstas son utilizadas por los municipios que tienen la capacidad instalada para hacerlo. Si bien el concepto de tener una herramienta única para todos los municipios es deseable y puede ser muy eficiente, siempre que se tome en cuenta que el desarrollo del SISCAT ha seguido primariamente los requerimientos de los catastros para sus necesidades registrales y en menor medida como herramientas de gestión de tributos.

Esto puede asociarse al hecho que las estimaciones de recaudación potencial del tributo ha crecido exponencialmente, mientras que la recaudación efectiva lo ha hecho a una tasa decreciente, con el agravante de que la brecha entre la recaudación real y potencial aumente en el tiempo.

La conclusión es que deberían desviarse los esfuerzos de la detección y actualización del catastro hacia la gestión de la recaudación.

d. Control de cobranza

No existen rutinas generalizadas de control de cobranzas. Los grandes contribuyentes son seguidos mensualmente y, en el caso de no pagar, se les llama telefónicamente.

En el caso del IBI, los sistemas emiten automáticamente una notificación en caso de no registrarse el pago, pero los funcionarios no tienen confianza en los listados que emiten los sistemas, por lo que se termina en procedimientos manuales.

e. Fiscalización

Las rutinas de fiscalización en la ALMA son muy elementales e ineficientes. No existen procedimientos especiales para los diferentes tipos de contribuyentes ni políticas de priorización y de campañas de control.

No existe cruzamiento de información con niveles nacionales.

Generalmente se aduce que la debilidad del marco normativo reduce el poder coercitivo de los municipios para cobrar sus tributos. Sin embargo esto parece estar más asociado a la voluntad de cobranza y de pago más que a la falta de una capacidad legal para hacerlo.

Se ha podido determinar que la eficiencia en el proceso de fiscalización es relativamente baja (los 19 inspectores efectúan 1.7 fiscalizaciones por mes). El resultado de estas fiscalizaciones es frecuentemente alterado por determinaciones millonarias a grandes empresas de servicios públicos, algunas veces propiedad del Estado Nacional.

1.3.3 Evaluación global

Resulta claro que en los casos mencionados, las oportunidades de mejoramiento de la eficiencia de los procesos de recaudación son muchas y las mismas están asociadas, esencialmente, a la mejora de los sistemas y de la capacidad de gestión.

Los problemas relacionados al marco normativo son importantes pero serían fácilmente solucionables en un entorno de mayor capacidad de gestión.

En efecto, aún los problemas de sistemas que surgen en los casos analizados como cuestiones reales a resolver, esconden un grave problema de capacidad de gestión de los usuarios.

1.4 El sistema de transferencias

El sistema de transferencias de Nicaragua está sufriendo un importante cambio en los últimos años. La evolución de las transferencias ha crecido significativamente en los pasados dos años como parte de una política de descentralización y como consecuencia de la necesidad de atender los efectos del Huracán Mitch.

En estos momentos, el criterio para definir las transferencias es que se distribuye entre los municipios el 1% de los ingresos del Gobierno Nacional (unos 87 millones de córdobas). En adición, en fecha reciente se acordó un procedimiento para las transferencias del Gobierno Nacional a las municipalidades que implica la intervención de una comisión legislativa que define, en última instancia, el monto que corresponde a cada municipio.

1.4.1 Determinación de montos

Para la determinación de estos montos se acordó una fórmula de distribución que es la siguiente:

a. Se define la masa de transferencias equivalente aproximadamente al 1% de los ingresos del Gobierno Central (algo así como 87 millones de córdobas).

b. Una suma fija establecida en 5 millones de Córdobas se aplica al Municipio de Managua. El resto se distribuye entre todos los municipios (excluido Managua) siguiendo los criterios que se establecen a continuación.

c. El 40% de la masa total de transferencias se distribuye entre un conjunto de municipios que se determinan a partir de un método iterativo que permite igualar el ingreso corriente per cápita mínimo de ese conjunto sujeto a la restricción del monto

disponible de recursos. El objeto de esta porción de las transferencias es fijar un piso mínimo a los ingresos corrientes per cápita de los municipios[7].

d. El 30% se distribuye en función de la eficiencia que cada municipio registra en el cobro del IBI. Para ello se determinó una recaudación potencial del IBI para cada municipio y se calcula el porcentaje del potencial que es recaudado efectivamente. Se procede a sumar dichos porcentajes correspondientes a todos los municipios obteniéndose una suma total. El monto de las transferencias se distribuye en función de la contribución de cada municipio a dicho porcentaje total. El 30% se distribuye por partes iguales entre los municipios.

e. El sistema de transferencias impone como norma general que el 80% de las mismas deba ser aplicadas a proyectos de inversión y solo el 20% puede ser aplicado a gasto corriente. Recientemente se han considerado algunas excepciones de municipios con muy bajos recursos a los que se les permite hasta un 40% de transferencias para gastos corrientes. El procedimiento de las transferencias es el siguiente:

- El monto de transferencias para gastos corrientes es pagado por el MEF en cinco cuotas que se distribuyen durante el año.
- Los montos para gastos de capital requieren de una solicitud especial ante el INIFOM, debiendo el Municipio presentar un perfil del proyecto de inversión que se planea realizar. Aprobado el perfil, el Municipio recibe un porcentaje (aproximadamente el 30% como adelanto) y luego un número de cuotas que se acuerdan en cada caso.
- El sistema constituye un avance considerable respecto a la situación previa a este nuevo procedimiento, dado que supone la existencia de criterios explícitos para las transferencias. Los rasgos característicos de este sistema son básicamente los siguientes:
  - La magnitud de las transferencias respecto a los ingresos totales es muy importante, ha crecido en los últimos años y existe la presión de las asociaciones de municipios para que la masa total de transferencias se pase del 1% al 6% de los ingresos nacionales. El peso de estas transferencias podría atentar contra la voluntad de los municipios para cobrar sus propios tributos.
  - El sistema, si bien ha sido acordado e interviene el Poder Legislativo, no se ha plasmado en una ley que dé seguridad jurídica y previsibilidad a los municipios.
  - La determinación de un alto porcentaje de las transferencias que deben ser aplicadas a inversión introduce una rigidez que no siempre se aproxima al óptimo. Por lo tanto, debe entenderse como un sistema provisorio que se deberá ajustar en el tiempo. Sin embargo, es una restricción que establece el

7 El procedimiento se basa en una estimación del potencial de ingresos corrientes del municipio que se estima a partir de la información de 1998, la que se incrementa el 12% anual acumulativo. El monto total de transferencias se aplica a cada municipio de modo de igualar el ingreso corriente de los municipios con menores ingresos potenciales. Los municipios cuyos ingresos corrientes per cápita quedan por encima de ese piso no reciben nada en concepto de este tramo del sistema de transferencias. Para evitar distorsiones mayores, el sistema prevé un máximo al monto total transferido a cada municipio, el cual no puede ser mayor al 1.2% del monto total destinado a este tramo del sistema de transferencias. transferencias. Para evitar distorsiones mayores, el sistema prevé un máximo al monto total transferido a cada municipio, el cual no puede ser mayor al 1.2% del monto total destinado a este tramo del sistema de transferencias.

Gobierno Central justamente para evitar que los municipios reduzcan su voluntad de cobro de ingresos propios.

- La distribución de una cantidad igual para cada municipio no coincide con ningún criterio razonable, dado que beneficia a los municipios más pequeños.
- El criterio de igualación de los ingresos municipales por habitante no tiene en cuenta elementos objetivos de las necesidades de la población y de la eficiencia del gasto público municipal. Si bien la introducción de estos indicadores puede ser sumamente compleja, no debe descartarse para el mediano plazo teniendo en cuenta los incentivos que genera.
- Las fallas de auditoria de los estados financieros municipales hacen que la distribución en relación con eficiencias recaudatorias del IBI deba ser consideradas como peligrosas en el mediano plazo pues podrían generar una práctica sistemática de distorsión de la información.

2. Aspectos Cuantitativos de los Ingresos Municipales

En esta sección se describen las principales características cuantitativas de los ingresos municipales de Nicaragua. Resulta de especial interés analizar con detenimiento cada uno de los ingresos, considerando la situación de los municipios agrupados en función de su tamaño (definido por la población)[8].

En efecto, en Nicaragua existen 152 municipios con una población ligeramente superior a los 5 millones de habitantes. El 20% de la población se concentra en el Municipio de Managua y, en el interior del país, el 56.5% de la población habita centros urbanos. Algo más de la mitad de los municipios se encuentra por debajo de los 20.000 habitantes y el 85% de los mismos son de menos de 50.000 habitantes. En todos estos predomina la población rural (superior al 60%).

Cuadro 6
Concentración de la población según pobreza y concentración urbana

Rango de Población		Número de Municipios	Población	Población en pobreza extrema %	Población Urbana	
Entre	Y				Cantidad	%
0	5,000	11	42,122	29.93	13,413	31.8
5,001	10,000	30	224,503	27.30	77,484	34.5
10,001	20,000	37	558,508	29.59	173,173	31.0
20,001	50,000	47	1,498,790	26.71	586,419	39.1
50,001	100,000	11	736,657	30.35	270,368	36.7
100,001	200,000	8	1,028,016	16.01	765,357	74.4
Más de 200,000		1	1,024,842	2.99	1,003,596	97.9
Totales		**145**	**5,113,438**	**19.78**	**2,889,810**	**56.5**

Nota: debido a la reciente creación de municipios, los censos de población reflejan un número menor de municipios que los existentes. Los datos corresponden a 2000. Fuente INIFOM.

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

8 El INIFOM ha categorizado a los municipios según el monto de los recursos ingresados. Se ha usado la clasificación por población por considerarse un indicador más relevante. Sin embargo, la correlación entre una clasificación y otra es muy alta.

Cuando resulte pertinente, se utilizará esta estructura de rangos para analizar los ingresos correspondientes.

2.1 Una visión global los ingresos

De acuerdo con las estimaciones realizadas al efecto de este estudio, en el año 2000 los Municipios de Nicaragua registraron ingresos totales por US$85.3 millones, dentro de los cuales, los tributarios alcanzaron US$57.1 millones[9]. Adicionalmente, las transferencias del Gobierno Central se estiman en US$22.5 millones, existiendo otros ingresos (especialmente donaciones) que habrían alcanzado US$5.7 millones.

Cuadro 7
Evolución de los ingresos reales de los municipios (valores estimados)
en miles de US$

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	54.849.8	58,224.9	60,942.4	70,269.6	78,333.5	85,292.8
Ingresos tributarios	47,074.6	47,923.8	54,318.0	57,748.3	61,494.1	57,116.8
Transferencias	4,166.5	6,645.5	2,408.4	8,580.9	13,572.1	22,479.1
Otros ingresos	3,608.7	3,655.6	4,215.9	3,940.4	3,267.3	5,696.8

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNIFOM.

Los ingresos municipales han aumentado considerablemente en los últimos años (55,5% de 1995 al año 2000), cambio que se explica fundamentalmente por el incremento de las transferencias y los otros ingresos, especialmente en los dos últimos años de la serie analizada. Los ingresos de origen tributario han aumentado solamente 21,3%.

Cuadro 8
Evolución de los ingresos reales de los municipios tomando como base 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	100.0	106.2	111.1	128.1	142.8	155.5
Ingresos tributarios	100.0	101.8	115.4	122.7	130.6	121.3
Transferencias	100.0	159.5	57.8	205.9	325.7	539.5
Otros ingresos	100.0	101.3	116.8	109.2	90.5	157.9

Fuente: elaboración propia con base en datos de UNIFOM.

Esta evolución dispar de los ingresos se debe a diversas causas, entre las que cabe mencionar los efectos del huracán Mitch y la discusión en torno a los alcances y las formas que debe asumir el proceso de descentralización que ha generado algunos cambios normativos de cierta relevancia. El efecto ha sido un cambio bastante significativo en la estructura de los ingresos, dentro de la cual, los ingresos de origen tributario cayeron de 85.8% en 1995 a 67% en 2000, como se observa en el Cuadro 9.

9 La información financiera disponible en el Gobierno Central de las finanzas de cada uno de los municipios no es completa, especialmente en los últimos años. En el Anexo 1: Nota Metodológica puede consultarse acerca del tratamiento dado a información para determinar las estimaciones de los ingresos municipales de todos los municipios.

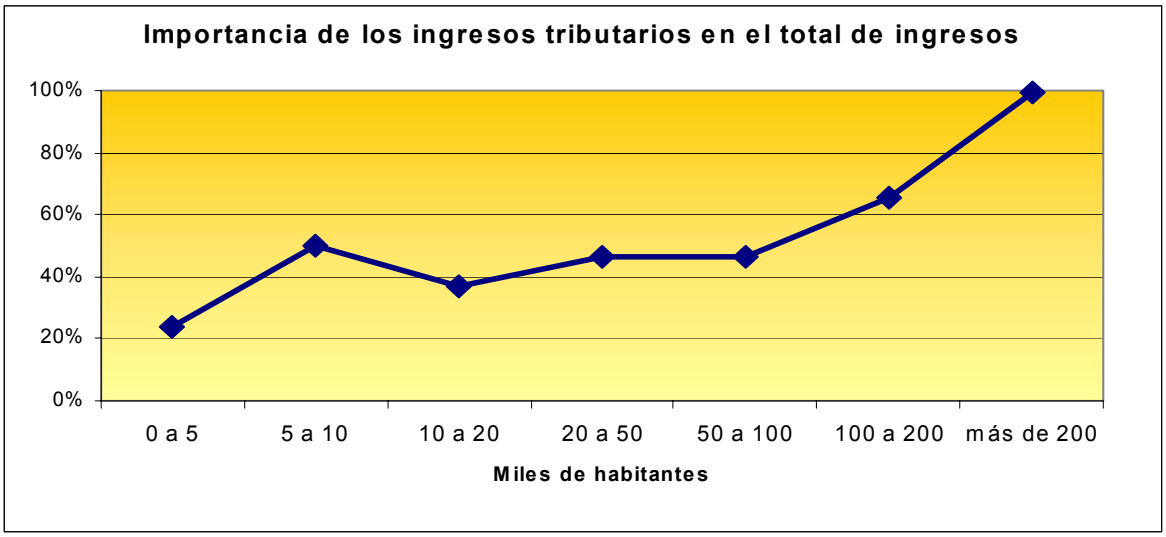
Cuadro 9
Evolución de los ingresos reales de los municipios según su participación en el total expresados en porcentajes (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos tributarios	85.8	82.3	89.1	82.2	78.5	67.0
Transferencias	7.6	11.4	4.0	12.2	17.3	26.4
Otros ingresos	6.6	6.3	6.9	5.6	4.2	6.7

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Por otra parte, la importancia relativa de los tributos en el total de los ingresos municipales evidencia una tendencia a ser más importantes cuanto mayor es el tamaño de los municipios, lo cual resulta lógico teniendo en cuenta la tendencia inversa registrada en las transferencias, que son el otro gran componente de los ingresos, tal como se verá más adelante. Para el promedio de la totalidad de los municipios, el indicador de participación de los ingresos tributarios en el total es 67% mientras que, para los municipios excluido Managua, dicha relación es 49.5%.

Gráfica 1



Los ingresos totales por habitante en dólares de los Estados Unidos representaron 16.68 dólares para los municipios de Nicaragua, pero a la Alcaldía de Managua ingresan algo más de 29 dólares por habitante mientras que en los municipios restantes se registra un ingreso de 13.57 dólares por habitante y por año.

Cuadro 10
Evolución municipal de los ingresos reales expresados en US$ por habitante

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	12.52	12.92	13.12	14.67	15.85	16.68
Ingresos tributarios	10.75	10.64	11.69	12.05	12.44	11.17
Transferencias	0.95	1.48	0.52	1.79	2.75	4.40
Otros ingresos	0.82	0.81	0.91	0.82	0.66	1.11

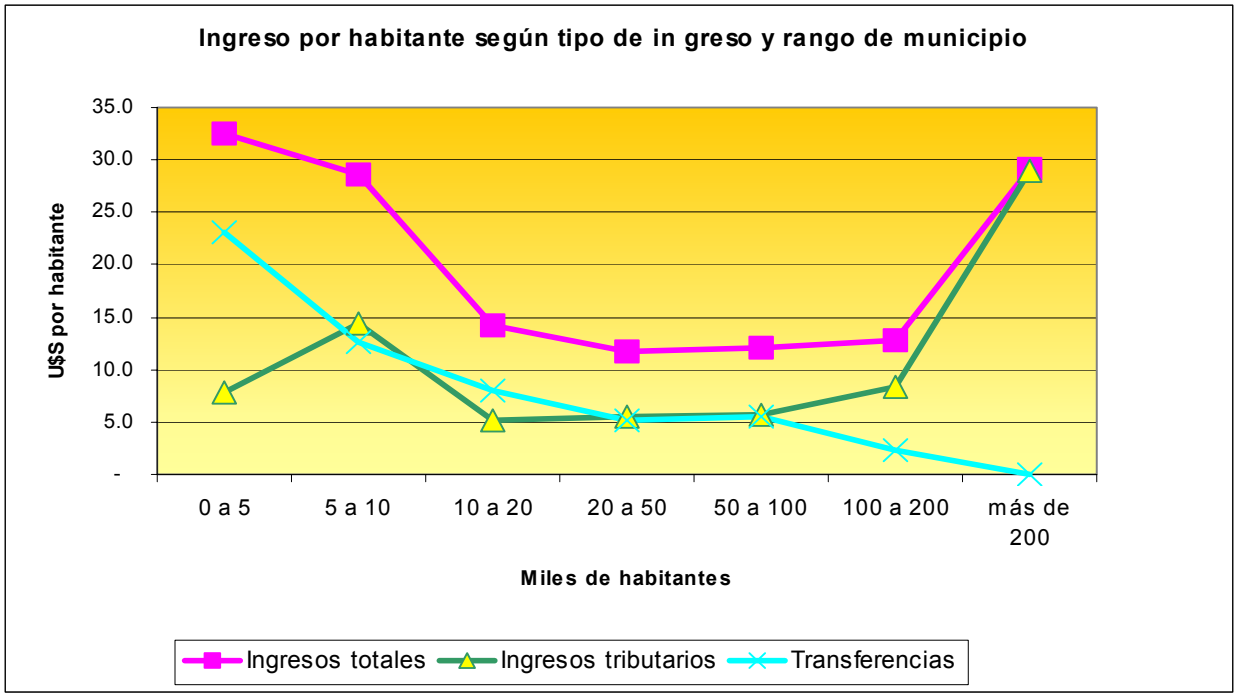
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INIFOM.

Estas cifras muestran una gran dispersión considerando los agrupamientos de municipios por población. En efecto, el máximo valor se registra en el grupo de municipios más pequeños (menos de 5000 habitantes) con US$32.56 por habitante y el menor en el grupo de municipios cuya población se encuentra entre 20,000 y 50,000 habitantes, con algo más de US$11.80 por habitante. En la gráfica siguiente puede apreciarse que existe un comportamiento en forma de "U" del indicador de ingresos por habitantes dado que los mayores valores se presentan en los municipios más pequeños y en los más grandes mientras que los intermedios los valores son sensiblemente menores.

Los ingresos tributarios muestran un comportamiento relativamente similar a los ingresos totales en el sentido de que se evidencia una suerte de "U", aunque en el primer segmento de los rangos no se cumple con la regularidad.

Las transferencias por habitante muestran una relación inversa con el tamaño de los municipios.

Gráfica 2



Los ingresos totales por habitante han crecido durante el período 1995-2000 el 33.2% para el total de los municipios y el 43.77% si se excluye Managua. Este hecho se explica notoriamente por el impresionante crecimiento de las transferencias (362%). Resulta interesante observar que los ingresos tributarios por habitante crecieron el 3.9% para todos los municipios pero se redujeron 7.03% para los municipios (excluye Managua). Asimismo, puede apreciarse que los ingresos tributarios crecen más en los municipios pequeños lo cual no se condice con la situación de pobreza en la que se encuentran dichos municipios respecto de los demás.

Cuadro 11
Evolución de los ingresos reales de los municipios expresados en US$ por habitante tomando como base 1995

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	100.00	103.19	104.74	117.10	126.57	133.19
Ingresos tributarios	100.00	98.97	108.77	112.13	115.77	103.92
Transferencias	100.00	155.05	54.49	188.25	288.69	462.11
Otros ingresos	100.00	98.48	110.13	99.81	80.24	135.21

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Comparando con la evolución del PIB Nacional, los ingresos municipales representaron 3.56% en el 2000.

Cuadro 12
Evolución de los ingresos reales como porcentajes (%) del PIB de los municipios

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	2.99	3.03	3.10	3.40	3.54	3.56
Ingresos tributarios	2.57	2.49	2.76	2.79	2.78	2.38
Transferencias	0.23	0.35	0.12	0.41	0.61	0.94
Otros ingresos	0.20	0.19	0.21	0.19	0.15	0.24

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Sin embargo, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB (esfuerzo tributario local) descendieron de 2.57% en 1995 a 2.38% en el 2000.

Como porcentaje de los ingresos tributarios nacionales, los municipios representan cerca del 15% pero los ingresos tributarios no alcanzan el 10% y muestran una clara tendencia decreciente en los últimos años. Este resultado contrasta con las políticas de descentralización impulsadas desde el Gobierno Nacional.

Cuadro 13
Evolución de los ingresos reales de los municipios (%) de los ingresos tributarios nacionales

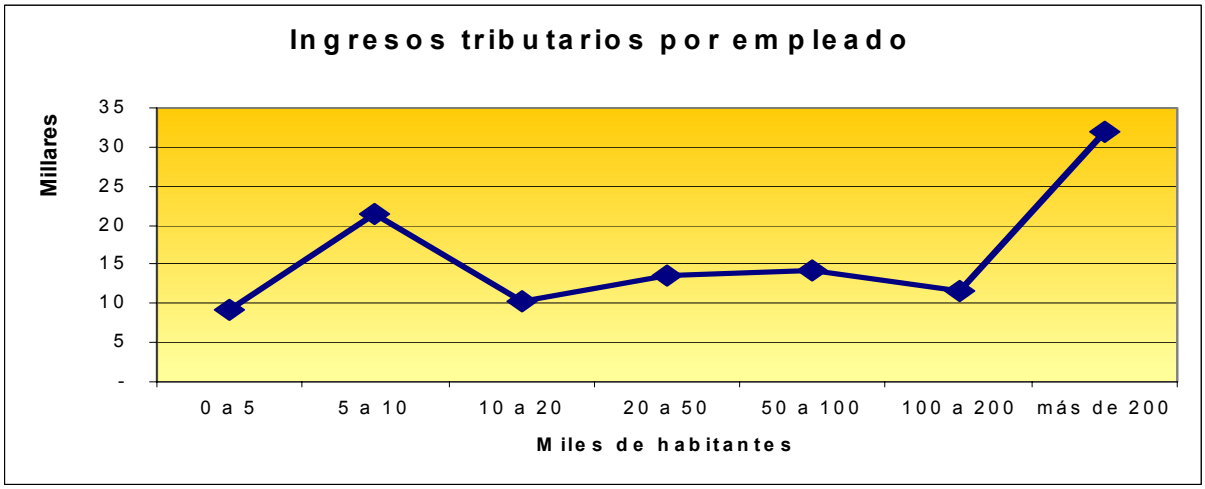
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	14.08	14.23	13.11	13.19	14.27	14.89
Ingresos tributarios	12.09	11.71	11.68	10.84	11.20	9.97
Transferencias	1.07	1.62	0.52	1.61	2.47	3.93
Otros ingresos	0.93	0.89	0.91	0.74	0.60	0.99

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Simultáneamente, los ingresos no tributarios se han incrementado notablemente en los últimos años debido especialmente al aumento de las transferencias del gobierno central y de las donaciones recibidas de la cooperación internacional.

El indicador de ingresos tributarios por empleado administrativo tiene un comportamiento singular en el rango de población de entre 5000 y 10000 habitantes que evidencia un nivel superior a los municipios de rangos intermedios.

Gráfica 3



Si bien la información respecto de este punto no permite ser concluyentes, existe una presunción de que existe un problema tecnológico en la escala de la recaudación. En otras palabras, con la tecnología disponible en los municipios, se obtienen mejores resultados a escalas pequeñas. Los municipios de mayor envergadura usarían tecnologías diferentes por lo que no serían comparables.

2.1.1 Tendencia de la población en los municipios pequeños

La tendencia observada de que los municipios más pequeños son los que muestran mejores indicadores de ingresos por habitante o por empleados puede responder a un conjunto de razones, algunas de las cuales son las siguientes:

a. El sistema de transferencias tiene un sesgo que favorece a los municipios más pequeños.
b. Los municipios pequeños tienen una mayor proporción de impuesto a las ventas bajo el sistema de cuota fija, por lo que no han sufrido las consecuencias de la reducción de la alícuota general.
c. La generalización del impuesto a las ventas como un impuesto al consumo (especialmente para el caso de la industria fiscal[10]) incrementó los ingresos de los municipios pequeños sin que estos hicieran esfuerzos adicionales.
d. La dimensión de los sistemas tributarios hace que su administración sea más simple y abordable por los municipios más pequeños.

2.2 Los ingresos Tributarios

Los ingresos tributarios se componen esencialmente de Impuestos, Tasas y Contribuciones. Existen otros tributos menores como el de arbitrios con fines no fiscales, las multas e impuestos transferidos por el Gobierno Central.

10 En la legislación de Nicaragua, las actividades de la “Industria fiscal” son las de cigarrillos, cervezas y bebidas, las cuales tienen un régimen impositivo especial.

Los impuestos representan el 80.7% de los ingresos tributarios mientras que las tasas representan el 16.7%.

Cuadro 14
Integración de los ingresos tributarios totales en miles de US$ (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	47,074.6	47,923.8	54,318.0	57,748.3	61,494.1	57,116.8
Impuestos Municipales	38,795.2	40,558.3	45,737.3	47,646.9	51,450.2	46,085.9
Tasas	7,837.5	6,908.8	7,988.1	9,344.4	9,291.3	9,559.4
Contribuciones Especiales	138.9	90.7	99.6	133.3	154.8	205.0
Arbitrios con Fines no Fiscales	2.5	4.5	2.9	0.3	12.7	2.3
Multas Fiscales	300.6	361.5	490.2	623.5	585.1	1,264.3

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

A lo largo del período bajo estudio, los impuestos y las tasas tuvieron un incremento similar de alrededor del 20%, sin embargo, la evolución ha sido bastante irregular y disímil. Los impuestos registran un crecimiento permanente entre 1995 y 1999 y un abrupto descenso en 2000. Las tasas tienen un comportamiento más errático con un piso 88.2 % en 1996 y una tendencia creciente en los años siguientes.

Cuadro 15
Comportamiento del crecimiento de impuestos y tasas durante 1995 a 2000 (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	100.0	101.8	115.4	122.7	130.6	121.3
Impuestos Municipales	100.0	104.5	117.9	122.8	132.6	118.8
Tasas	100.0	88.2	101.9	119.2	118.5	122.0
Contribuciones Especiales	100.0	65.3	71.7	95.9	111.4	147.5
Arbitrios con Fines no Fiscales	100.0	182.9	117.4	13.0	515.7	92.3
Multas Fiscales	100.0	120.3	163.1	207.4	194.7	420.6

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 16
Ingresos tributarios por habitante expresados en US$ - período 1995 a 2000

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	10.75	10.64	11.69	12.05	12.44	11.17
Impuestos Municipales	8.86	9.00	9.84	9.94	10.41	9.01
Tasas	1.79	1.53	1.72	1.95	1.88	1.87
Contribuciones Especiales	0.03	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04
Arbitrios con Fines no Fiscales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Multas Fiscales	0.07	0.08	0.11	0.13	0.12	0.25

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

La composición de los ingresos tributarios para el total de municipios excluido Managua es diferente a la del total general, debido a que en este caso los impuestos representan el 71.4% y las tasas el 26%.

Cuadro 17
Ingresos tributarios excluido Managua expresados en US$

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	25,070.4	23,792.8	28,563.2	28,926.0	28,034.1	27,444.3
Impuestos Municipales	18,849.4	18,094.3	21,916.6	21,273.0	20,559.2	19,605.7
Tasas	6,002.6	5,535.5	6,463.8	7,388.4	7,215.3	7,292.4
Contribuciones Especiales	138.9	90.7	99.6	133.3	154.8	205.0
Arbitrios con Fines no Fiscales	2.5	4.5	2.9	0.3	12.7	2.3
Multas Fiscales	77.0	67.8	80.3	131.1	92.1	338.8

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

La evolución porcentual también es diferente dado que los impuestos crecen solo 4% durante el período analizado, mientras que las tasas crecen una cifra similar al total de los municipios del país (21.5%).

Cuadro 18
Comportamiento de los ingresos durante 1995 a 2000 en miles de US$
(se excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	100.0	94.9	113.9	115.4	111.8	109.5
Impuestos Municipales	100.0	96.0	116.3	112.9	109.1	104.0
Tasas	100.0	92.2	107.7	123.1	120.2	121.5
Contribuciones Especiales	100.0	65.3	71.7	95.9	111.4	147.5
Arbitrios con Fines no Fiscales	100.0	182.9	117.4	13.0	515.7	92.3
Multas Fiscales	100.0	87.9	104.3	170.2	119.5	439.8

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Los impuestos por habitantes registran una fuerte caída en el período mientras que las tasas se mantienen.

Cuadro 19
Ingresos por habitante expresados en US$ (excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Tributarios	7.22	6.65	7.73	7.58	7.11	6.71
Tasas	1.73	1.55	1.75	1.94	1.83	1.78
Contribuciones Especiales	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.05
Arbitrios con Fines no Fiscales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Multas Fiscales	0.02	0.02	0.02	0.03	0.02	0.08

2.3 Impuestos

Entre los impuestos municipales el de mayor relevancia es el aplicado a las ventas, que representa el 65,4% del total. En importancia le siguen el de bienes inmuebles (15,1%) y el impuesto de matrículas (14,4%). El impuesto de circulación de vehículos representa el 2,6% del total, mientras que un conjunto de impuestos menores se reparte el 2,5% restante.

Cuadro 20
Rendimiento de los impuestos municipales en miles de US$ 1995-2000
(incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	38,795.2	40,558.3	45,737.3	47,646.9	51,450.2	46,085.9
Matriculas y Licencias en General	3,039.1	3,259.8	3,055.6	4,502.8	5,258.9	6,636.5
Impuestos sobre Ventas y Servicios	29,879.2	31,787.3	34,855.0	33,992.5	36,886.9	30,136.5
Impuesto sobre Actividades Especiales	238.2	220.9	323.7	357.4	544.7	755.2
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	41.5	55.5	59.5	88.6	87.4	92.7
Obras y Construcciones	62.2	112.0	105.2	124.4	258.6	222.4
Circulación de vehículos	2,379.1	1,160.1	1,554.6	1,973.1	1,748.0	1,184.5
Bienes Inmuebles	2,933.3	3,797.5	5,634.1	6,502.5	6,574.0	6,961.8
Otros Impuestos Municipales	222.6	165.2	149.4	105.6	91.7	96.2

Considerando que el impuesto sobre matrícula se calcula como un porcentaje sobre el volumen de ventas, y que los impuestos a las actividades especiales y a los espectáculos también tienen vinculación con la actividad económica, más del 80% de los impuestos municipales tienen como base imponible los ingresos brutos de las actividades económicas sujetas a gravámenes.

Cuadro 21
Rendimiento porcentual de los impuestos municipales 1995-2000 (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	100.0	104.5	117.9	122.8	132.6	118.8
Matriculas y Licencias en General	100.0	107.3	100.5	148.2	173.0	218.4
Impuestos sobre Ventas y Servicios	100.0	106.4	116.7	113.8	123.5	100.9
Impuesto sobre Actividades Especiales	100.0	92.7	135.9	150.0	228.6	317.0
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	100.0	133.7	143.4	213.5	210.6	223.3
Obras y Construcciones	100.0	180.0	169.2	199.9	415.7	357.5
Circulación de vehículos	100.0	48.8	65.3	82.9	73.5	49.8
Bienes Inmuebles	100.0	129.5	192.1	221.7	224.1	237.3
Otros Impuestos Municipales	100.0	74.2	67.1	47.4	41.2	43.2

El impuesto a los ingresos por ventas y servicios registra crecimiento hasta 1999 y cae en el 2000 al nivel de 1995. Las razones de esta caída podrían ser, por una parte, la crisis internacional de los últimos años y las consecuencias del Huracán Mitch, que redujo el nivel de crecimiento de la economía y afectó las posibilidades productivas del país y, por lo tanto, la base imponible de los municipios; por otra parte, debe tomarse en cuenta la política de reducir las alícuotas del impuesto a la mitad. Sin embargo, se incrementaron fuertemente los impuestos de matrícula y a los bienes inmuebles.

En el caso del grupo de municipios excluida Managua se observa una mayor participación del IBI que alcanza el 20.9% en promedio, mientras que el impuesto a las ventas cae al 60.2%.

Cuadro 22
Comportamiento de los impuestos durante 1995-2000 en miles de US$
(excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	18,849.4	18,094.3	21,916.6	21,273.0	20,559.2	19,605.7
Matriculas y Licencias en General	1,469.2	1,410.9	1,574.1	1,787.7	1,758.4	1,927.1
Impuestos sobre Ventas y Servicios	13,906.6	13,416.8	15,642.3	14,178.4	13,162.4	11,811.8
Impuesto sobre Actividades Especiales	238.2	220.9	323.7	357.4	544.7	755.2
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	41.5	55.5	59.5	88.6	87.4	92.7
Obras y Construcciones	62.2	112.0	105.2	124.4	258.6	222.4
Circulación de Vehículos	1,317.1	675.4	910.0	927.3	825.4	601.3
Bienes Inmuebles	1,591.8	2,037.7	3,152.3	3,703.6	3,830.7	4,098.9
Otros Impuestos Municipales	222.6	165.2	149.4	105.6	91.7	96.2

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 23
Comportamiento porcentual de los impuestos municipales 1995-2000
(excluye Managua)

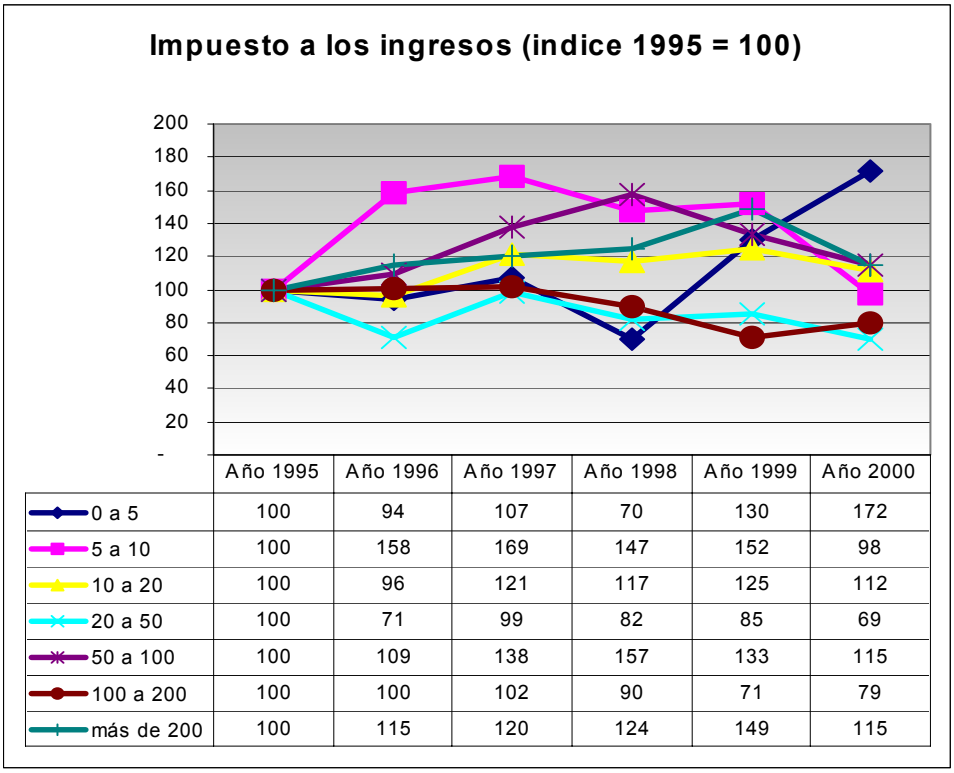
Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	100.0	96.0	116.3	112.9	109.1	104.0
Matriculas y Licencias en General	100.0	96.0	107.1	121.7	119.7	131.2
Impuestos sobre Ventas y Servicios	100.0	96.5	112.5	102.0	94.6	84.9
Impuesto sobre Actividades Especiales	100.0	92.7	135.9	150.0	228.6	317.0
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	100.0	133.7	143.4	213.5	210.6	223.3
Obras y Construcciones	100.0	180.0	169.2	199.9	415.7	357.5
Circulación de Vehículos	100.0	51.3	69.1	70.4	62.7	45.7
Bienes Inmuebles	100.0	128.0	198.0	232.7	240.7	257.5
Otros Impuestos Municipales	100.0	74.2	67.1	47.4	41.2	43.2

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

El análisis de la evolución del impuesto a los ingresos según el tamaño de los municipios, muestra que los municipios más pequeños y los más grandes (los extremos) han tenido ingresos satisfactorios. Los municipios intermedios han sufrido relativamente más los efectos de las contingencias en los últimos años.

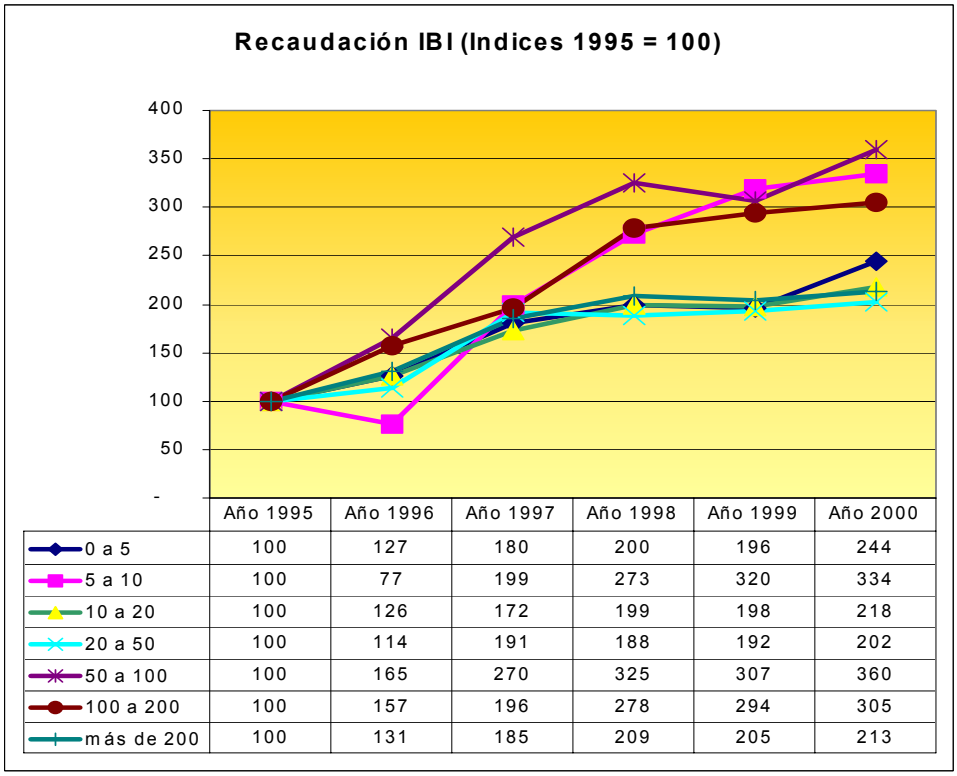
Con respecto a la evolución del IBI, los municipios entre 5,000 y 10,000 habitantes y los rangos de entre 50,000 y 200,000 habitantes registran los mejores indicadores de crecimiento.

Gráfica 4



	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
0 a 5	100	94	107	70	130	172
5 a 10	100	158	169	147	152	98
10 a 20	100	96	121	117	125	112
20 a 50	100	71	99	82	85	69
50 a 100	100	109	138	157	133	115
100 a 200	100	100	102	90	71	79
más de 200	100	115	120	124	149	115

Gráfica 5



	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
0 a 5	100	127	180	200	196	244
5 a 10	100	77	199	273	320	334
10 a 20	100	126	172	199	198	218
20 a 50	100	114	191	188	192	202
50 a 100	100	165	270	325	307	360
100 a 200	100	157	196	278	294	305
más de 200	100	131	185	209	205	213

El resultado de estas tendencias es que, durante el período bajo análisis, se produce una caída de la participación relativa del impuesto a las ventas y un crecimiento del IBI como resultado de la política del gobierno central de promover los impuestos directos y de limitar el impuesto a las ventas por ser impuesto indirecto.

La carga impositiva por habitante de la totalidad de los municipios fue del orden de US$9.01, mientras que la de los municipios excluido Managua significó una carga de US$4.80.

Cuadro 24
Carga impositiva por habitante expresada en US$ (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	8.86	9.00	9.84	9.94	10.41	9.01
Matriculas y Licencias en General	0.69	0.72	0.66	0.94	1.06	1.30
Impuestos sobre Ventas y Servicios	6.82	7.06	7.50	7.09	7.46	5.89
Impuesto sobre Actividades Especiales	0.05	0.05	0.07	0.07	0.11	0.15
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
Obras y Construcciones	0.01	0.02	0.02	0.03	0.05	0.04
Circulación de Vehículos	0.54	0.26	0.33	0.41	0.35	0.23
Bienes Inmuebles	0.67	0.84	1.21	1.36	1.33	1.36
Otros Impuestos Municipales	0.05	0.04	0.03	0.02	0.02	0.02

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 25
Carga impositiva por habitante, expresada en US$ (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos Municipales	5.43	5.06	5.93	5.58	5.22	4.80
Matriculas y Licencias en General	0.42	0.39	0.43	0.47	0.45	0.47
Impuestos sobre Ventas y Servicios	4.00	3.75	4.24	3.72	3.34	2.89
Impuesto sobre Actividades Especiales	0.07	0.06	0.09	0.09	0.14	0.18
Espectáculos Públicos, Rifas y Apuestas	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Obras y Construcciones	0.02	0.03	0.03	0.03	0.07	0.05
Circulación de Vehículos	0.38	0.19	0.25	0.24	0.21	0.15
Bienes Inmuebles	0.46	0.57	0.85	0.97	0.97	1.00
Otros Impuestos Municipales	0.06	0.05	0.04	0.03	0.02	0.02

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

2.4 Tasas

Dentro de este concepto, existen tasas por servicios y tasas por aprovechamientos. Las primeras representan US$1.45 por habitante, mientras que las otras equivalen a US$0.41 por habitante. Por otra parte las tasas por servicios han registrado bajo crecimiento durante el período analizado, en cambio las tasas por aprovechamientos han crecido más de 100%

Cuadro 26
Rendimiento de las tasas municipales en miles de US$ durante 1995-2000 (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	7,837.5	6,908.8	7,988.1	9,344.4	9,291.3	9,559.4
Tasas por Aprovechamiento	1,035.4	1,140.2	1,501.6	1,843.5	2,027.4	2,119.8
Tasas por Servicios municipales	6,802.1	5,768.5	6,486.5	7,500.9	7,263.9	7,439.6

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 27
Comportamiento porcentual de las tasas municipales 1995-2000 (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	100.0	88.2	101.9	119.2	118.5	122.0
Tasas por Aprovechamiento	100.0	110.1	145.0	178.1	195.8	204.7
Tasas por Servicios municipales	100.0	84.8	95.4	110.3	106.8	109.4

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 28
Carga de las tasas por habitante en US$ en 1995-2000 (incluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	1.79	1.53	1.72	1.95	1.88	1.87
Tasas por Aprovechamiento	0.24	0.25	0.32	0.38	0.41	0.41
Tasas por Servicios municipales	1.55	1.28	1.40	1.57	1.47	1.45

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

El comportamiento de la recaudación de tasas es bastante similar en el conjunto de municipios excluido Managua.

Cuadro 29
Rendimiento de las tasas municipales en miles de US$ 1995-2000 (excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	6,002.6	5,535.5	6,463.8	7,388.4	7,215.3	7,292.4
Tasas por Aprovechamiento	1,035.4	1,140.2	1,501.6	1,843.5	2,027.4	2,119.8
Tasas por Servicios municipales	4,967.2	4,395.3	4,962.2	5,544.9	5,187.9	5,172.7

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

Cuadro 30
Comportamiento porcentual de las tasas por habitante 1995-2000 (excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	100.0	92.2	107.7	123.1	120.2	121.5
Tasas por Aprovechamiento	100.0	110.1	145.0	178.1	195.8	204.7
Tasas por Servicios municipales	100.0	88.5	99.9	111.6	104.4	104.1

Fuente: Elaboración propia con información recabada en las fuentes.

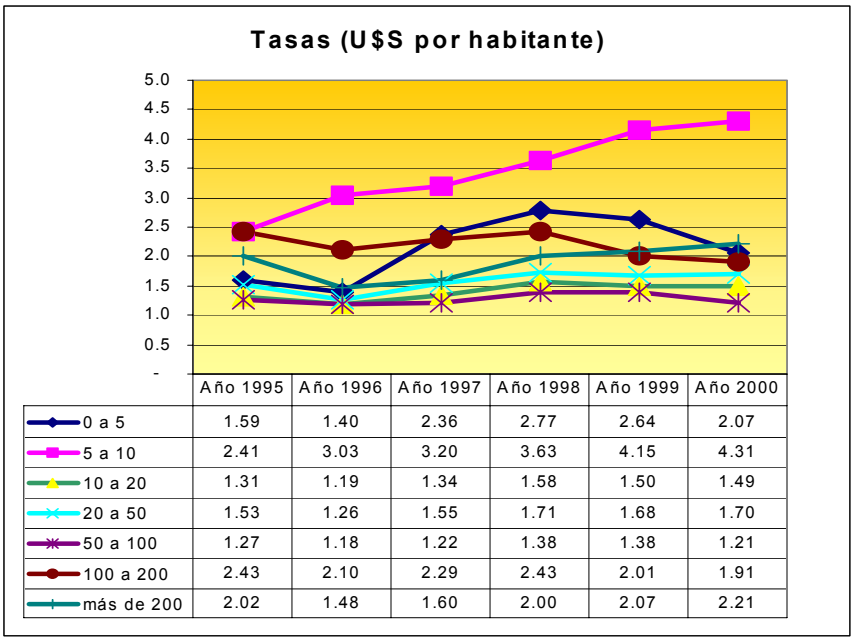
Cuadro 31
Carga de las tasas por habitante en US$ 1995-2000 (excluye Managua)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	1.73	1.55	1.75	1.94	1.83	1.78
Tasas por Aprovechamiento	0.30	0.32	0.41	0.48	0.51	0.52
Tasas por Servicios municipales	1.43	1.23	1.34	1.45	1.32	1.27

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

En el gráfico siguiente puede apreciarse la evolución de la recaudación por habitantes correspondiente a las tasas y según rango de población. Puede apreciarse que los rangos de municipios más pequeños tienen una mayor recaudación por habitante, cosa que se repite, en menor medida, en las municipalidades de mayor tamaño.

Gráfica 5



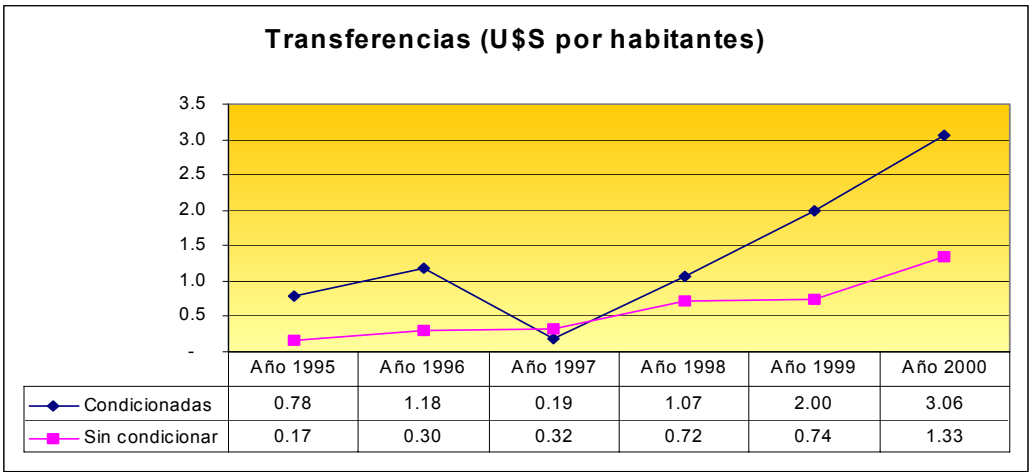
	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
0 a 5	1.59	1.40	2.36	2.77	2.64	2.07
5 a 10	2.41	3.03	3.20	3.63	4.15	4.31
10 a 20	1.31	1.19	1.34	1.58	1.50	1.49
20 a 50	1.53	1.26	1.55	1.71	1.68	1.70
50 a 100	1.27	1.18	1.22	1.38	1.38	1.21
100 a 200	2.43	2.10	2.29	2.43	2.01	1.91
más de 200	2.02	1.48	1.60	2.00	2.07	2.21

Dentro de las tasas por servicios, la correspondiente a basura y limpieza representa la más importante (0.42 US$ por habitante), seguida por cartas de venta de ganado (0.24 US$), Registro Civil (0.14 US$) y Mercado Municipal (0.11 US$).

2.5 Los ingresos por transferencias

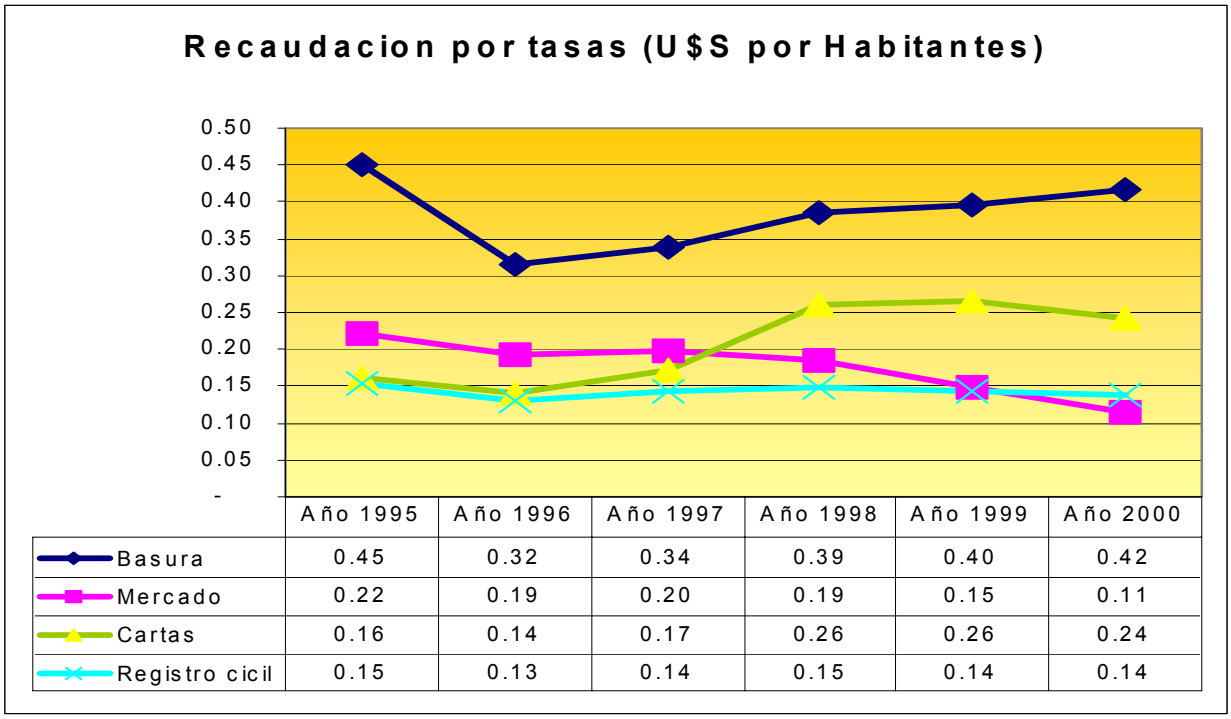
Los ingresos por transferencias representan 4.39 dólares por habitante, evidenciándose dos rasgos esenciales: a) el monto de transferencias por habitantes es mucho mayor cuanto más pequeño es el municipio; b) en los últimos años se ha producido un crecimiento notable de las transferencias.

Gráfica 6



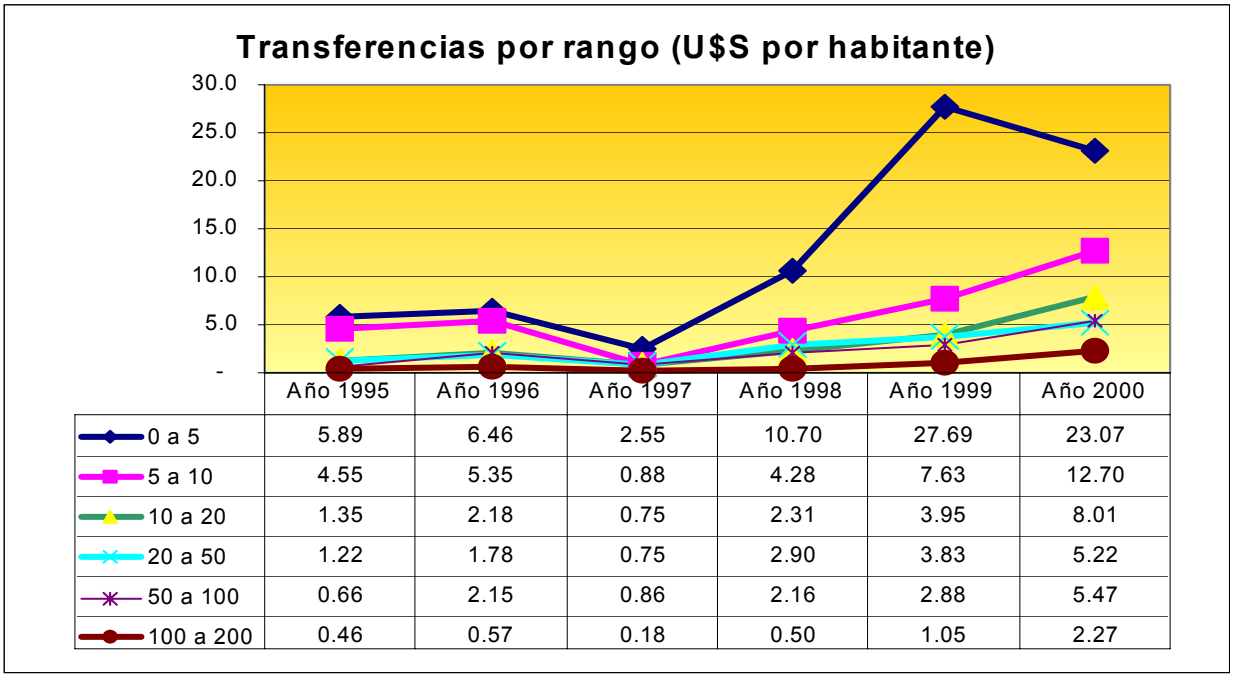
	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
Condicionadas	0.78	1.18	0.19	1.07	2.00	3.06
Sin condicionar	0.17	0.30	0.32	0.72	0.74	1.33

Gráfica 7



	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
Basura	0.45	0.32	0.34	0.39	0.40	0.42
Mercado	0.22	0.19	0.20	0.19	0.15	0.11
Cartas	0.16	0.14	0.17	0.26	0.26	0.24
Registro cicil	0.15	0.13	0.14	0.15	0.14	0.14

Gráfica 8



	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
0 a 5	5.89	6.46	2.55	10.70	27.69	23.07
5 a 10	4.55	5.35	0.88	4.28	7.63	12.70
10 a 20	1.35	2.18	0.75	2.31	3.95	8.01
20 a 50	1.22	1.78	0.75	2.90	3.83	5.22
50 a 100	0.66	2.15	0.86	2.16	2.88	5.47
100 a 200	0.46	0.57	0.18	0.50	1.05	2.27

3. Evaluación del Desempeño del Sistema Tributario

En este capítulo se presentarán algunos indicadores de desempeño obtenidos por el sistema tributario municipal de Nicaragua. Estos indicadores no permiten una conclusión tajante acerca de la bondad o no del sistema pero sí permite extraer conclusiones generales acerca de sus características y de cómo se está comportando. Para este análisis se evalúan cuatro tipos de indicadores: (i) los relacionados con el financiamiento del gasto, (ii) los relacionados con la eficiencia administrativa, (iii) los relacionados con la efectividad administrativa y (iv) los que se relacionan con la eficiencia de asignación distributiva. Cabe consignar que a los efectos de la construcción de estos indicadores, la información disponible es escasa y posiblemente de baja confiabilidad. Sin embargo, se consideró apropiado introducir estos indicadores a los efectos de ir construyendo a futuro esquemas de análisis más ricos y rigurosos.

3.1 La contribución de los ingresos corrientes al financiamiento de los gastos corrientes

El indicador elegido para este punto es la relación entre los egresos corrientes y los ingresos corrientes.

Para el caso se establecieron 7 rangos de segmentos de población:

(1) De 0 a 5 mil habitantes; (2) de 5,001 a 10,000 habitantes; (3) de 10,001 a 20,000 habitantes; (4) de 20,001 a 50,000 habitantes; (5) de 50,001 a 100,000 habitantes; (6) de 100,001 a 200,000 habitantes; y, (7) de más de 200,000 habitantes

Cuadro 32
Contribución de los ingresos corrientes al financiamiento del gasto corriente

Rango de población	Ingresos corrientes	Egresos corrientes	Relación %
De 0 a 5,000	380,057.2	419,533.2	-10.4
5,001 a 10,000	2,556,106.8	2,252,075.4	88.1
10,001 a 20,000	3,089,263.9	2,800,752.4	90.7
20,001 a 50,000	7,622,028.1	6,660,382.7	87.4
50,001 a 100,000	2,623,727.2	1,640,944.4	62.5
100,001 en adelante	5,139,809.8	5,075,367.2	98.7
Total	**21,410,993.0**	**18,849,055.3**	**88.0**

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

La información disponible no es completa para todos los municipios y el promedio indica que los egresos corrientes ocupan el 88% de los ingresos corrientes. En general, en todos los rangos de población hay superávit excepto en el primer segmento de municipios pequeños en el que hay un déficit corriente de 10%

3.2 La eficiencia administrativa

A los efectos de determinar la eficiencia administrativa se ha usado una variable proxi que es la relación entre los ingresos tributarios y los gastos administrativos. Cabe aclarar que los gastos administrativos corresponden a una estimación basada en los gastos directos en personal más una apropiación de gastos indirectos de personal de administración y de gastos de operación y mantenimiento.

Cuadro 33
Eficiencia administrativa del gasto

Rango de Población	Gastos administrativos de recaudación	Ingresos tributarios	Relación %
De 0 a 5,000	37,448.6	259,712.6	14.4
5,001 a 10,000	377,366.5	2,388,202.8	15.8
10,001 a 20,000	349,325.0	2,275,435.5	15.4
20,001 a 50,000	1,054,920.3	6,249,661.7	16.9
50,001 a 100,000	263,616.0	2,095,369.7	12.6
100,001 en adelante	1,313,172.1	5,623,102.3	23.4
Total	**3,395,848.5**	**18,891,484.7**	**18.0**

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

En promedio, el gasto administrativo de recaudación compromete el 18% de los ingresos tributarios existiendo un mínimo de 12.6% en él segmento de entre 50.000 y 100.000 habitantes. Sin embargo, no podría confirmarse un efecto de economías de escala dado que el máximo porcentaje comprometido es el rango de municipios más grandes.

3.3 La efectividad administrativa

Los indicadores de cobranza son los más apropiados para medir la eficacia administrativa de la recaudación. Sin embargo es un indicador sumamente complejo de medir para algunos tributos. La información disponible permite conocer en cierto detalle el desempeño de los municipios cobrando el IBI. El IBI potencial está calculado en función de las viviendas censales y los criterios de valuación utilizados por el SISCAT y están considerados como sumamente prudentes y conservadores. El concepto de IBI a recaudar (impuesto facturable) es el que surge de los catastros sistematizados. El monto recaudado es el resultado de los ingresos efectivamente percibidos según consta en la información municipal.

Cuadro 34
Efectividad administrativa en recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Rango de población	IBI potencial	IBI a recaudar	Recaudado	Recaudado / IBI a recaudar %	Recaudado / IBI potencial %
1	1,024,594.0	600,991.2	339,305.6	56.5	33.1
2	7,341,879.3	22,323,041.0	1,354,228.3	6.1	18.4
3	22,710,035.0	17,390,417.4	4,643,969.2	26.7	20.4
4	53,441,048.6	49,215,283.8	12,293,130.3	25.0	23.0
5	32,010,081.9	16,615,423.1	6,459,063.8	38.9	20.2
6	71,421,987.1	64,143,648.6	19,527,716.9	30.4	27.3
7	147,370,890.0	144,777,340.9	37,000,000.0	25.6	25.1
Total	**335,320,516.0**	**315,066,146.0**	**81,617,414.2**	**25.9**	**24.3**

Fuente: elaboración propia con información recabada en las fuentes.

NOTA. Rangos de población utilizados: (1) De 0 a 5 mil habitantes; (2) de 5,001 a 10,000 habitantes; (3) de 10,001 a 20,000 habitantes; (4) de 20,001 a 50,000 habitantes; (5) de 50,001 a 100,000 habitantes; (6) de 100,001 a 200,000 habitantes; y, (7) de más de 200,000 habitantes

Pueden considerarse dos tipos de relaciones: lo recaudado como porcentaje del potencial o como porcentaje del monto a recaudar. Ambas relaciones son bastante similares para el total y se ubica en torno del 25%. Sin embargo son diferentes por rangos de población. La mejor explotación del catastro disponible se da en los municipios más pequeños y la menor se encuentra en el rango 1 de 0 hasta 5,001 habitantes. En los municipios intermedios se observa una explotación de los catastros superior a la media total pero bajos niveles respecto del potencial.

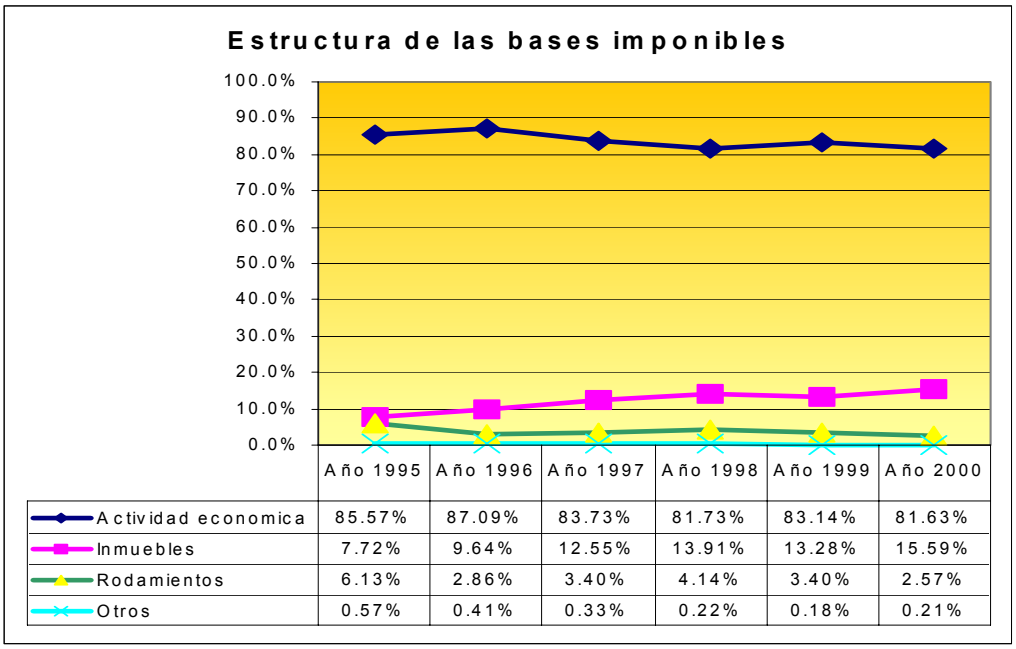
Para la Alcaldía de Managua, exclusivamente, existe una estimación de la eficacia administrativa de otros tributos. Respecto del impuesto a los Ingresos se estima que la cobranza es de 65% considerando los montos potenciales de cobro y de 35% si se considera el número de contribuyentes que efectivamente pagan respecto de los registrados en los padrones.

3.4 La estructura de los tributos y la eficiencia económica

Aún cuando el tema no está exento de controversia, existen algunos argumentos que pueden esgrimirse a favor de que los impuestos sobre los inmuebles o incluso sobre vehículos contribuyen de una mejor manera a la eficiencia económica que los impuestos basados en la actividad económica. Las estructuras habituales de estos últimos impuestos, con escalas complejas, diferencias por actividad, y abarcando todas las etapas de comercialización, aportan argumentos adicionales para sostener aún más aquellos argumentos. Esto es así tanto en lo

que se refiere a la eficiencia de asignación como a la eficiencia distributiva, atendiendo a las estructuras habituales de los impuestos a la actividad económica.

Gráfica 9



	Año 1995	Año 1996	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000
Actividad economica	85.57%	87.09%	83.73%	81.73%	83.14%	81.63%
Inmuebles	7.72%	9.64%	12.55%	13.91%	13.28%	15.59%
Rodamientos	6.13%	2.86%	3.40%	4.14%	3.40%	2.57%
Otros	0.57%	0.41%	0.33%	0.22%	0.18%	0.21%

En este contexto puede advertirse que en el caso de Nicaragua, más del 80% de los impuestos se basan en la actividad económica. Sin embargo, el hecho saliente es que las tendencias van en la dirección de que lentamente estos impuestos han perdido terreno a favor del IBI.

La evolución del impuesto a la circulación de vehículos se explica por la pobre base jurídica del impuesto.

4. Los Desafíos Estratégicos del STM de Nicaragua

De este informe se ha podido concluir que el Sistema de Ingresos Municipales de Nicaragua ha tenido y sigue teniendo importantes cambios estructurales en los últimos años. Esto plantea una rica y desafiante agenda para el futuro, teniendo en cuenta las debilidades del sistema pero también sus potencialidades. En esta sección se plantearán la problemática central y los desafíos involucrados.

4.1 La cuestión de la normativa

La normativa tributaria de Nicaragua presenta numerosos problemas que determinan en gran medida el desempeño de los municipios en la cobranza de los tributos.

Estos problemas pueden agruparse en tres grandes áreas de naturaleza estratégica y, por lo tanto, que tienen relación con la normativa desde un punto de vista global y no con aspectos puntuales, algunos de los cuales, se comentarán con el fin de ejemplificar la cuestión central. Las áreas son:

4.1.1 Grado de autonomía

La normativa que sostiene un SIM tiene, implícita o explícitamente, algún grado de autonomía del gobierno local. Los puntos centrales en cuanto a la autonomía se concentran generalmente en los ingresos impositivos. La razón es que generalmente, las tasas son precios que responden a realidades locales y no son generalmente legisladas en el ámbito central.

En la cuestión impositiva se pueden dar diversos grados de autonomía en dos tipos de aspectos: a) el diseño de los impuestos y b) la administración de la recaudación.

En el caso de Nicaragua se da una situación en la que el grado de autonomía en estos dos aspectos está definida sin un criterio claro y uniforme. En efecto, en principio, los impuestos están diseñados en la legislación de nivel nacional (base imponible, alícuotas y sujetos pasivos) e inclusive, los planes de arbitrios municipales deben ser aprobados por la Legislatura Nacional. Sin embargo, en la práctica se dan situaciones de hecho que alteran este aspeto. Un par de ejemplos puede ilustrar el caso:

- En el caso del impuesto a los ingresos, la legislación establece una única alícuota del 1% de las ventas. Sin embargo todos los municipios cobran sumas fijas a los contribuyentes menores, cifra que aunque no tiene un sustento jurídico lo que implica algún grado de discrecionalidad en el ámbito municipal.
- En el caso del IBI, los municipios tienen algún grado de manejo en la determinación del tributo debido a que intervienen directamente en el proceso de valuación, sea proponiendo los valores de los precios básicos, sea propiciando los ajustes anuales que hayan sido desactualizados por la inflación.

En ambos casos, los municipios tienen un rol en el diseño del tributo, aunque la legislación no deja claramente establecida esta cuestión. En general, puede apreciarse que la normativa tributaria se debate entre dos extremos: hacer una legislación marco muy general y que dé flexibilidad a los municipios o bien hacer una legislación reglamentarista que haga homogéneos prácticas y procedimientos. La realidad actual es que la normativa combina los problemas de ambos enfoques. Por un lado no es un marco adecuado porque es incompleta y, por el otro, apunta a una legislación muy detallada al punto de existir planes de arbitrios diferentes para el municipio de Managua y para el resto. En este sentido, existen proyectos de establecer un Código Tributario general cuyos primeros borradores no parecen definir claramente cual es el esquema elegido.

Una consecuencia práctica de estos esquemas es que la legislación tiene un grado de complejidad innecesario. Por un lado, la legislación nacional es compleja pues distingue situaciones que son ligeramente diferentes (un ejemplo son los dos decretos de planes de arbitrios para Managua y para el resto de los Municipios). Por el otro, la normativa tributaria municipal incluye escalas impositivas con enormes cantidades de categorías (por ejemplo en la Alcaldía de Managua existen alrededor de 900 categorías para el pago del impuesto a los ingresos).

4.1.2 Estabilidad de las reglas de juego

El régimen municipal de Nicaragua puede decirse que está en una etapa de construcción y consolidación. La legislación del caso es relativamente reciente (algo más de 10 años) y la política de descentralización que impulsa el gobierno nacional implica por lógica un proceso que se despliega en largos períodos de tiempo. En este contexto puede decirse que la legislación es amplia en cuanto a las competencias de los municipios y éstas son, por lo general, claras en cuanto a las separaciones funcionales con el Gobierno Nacional. Obviamente muchas políticas deben ser articuladas pero esto resulta algo normal en cualquier sistema político.

Sin embargo, la legislación ha sufrido numerosos cambios de relevancia en plazos relativamente cortos. A modo de ejemplo, la reforma de la ley de justicia tributaria, cambios frecuentes en la legislación sobre exenciones que alcanzan a diversas actividades, modificaciones en la ley del IBI, etc.

Estos cambios generan problemas no solamente de tipo administrativo sino también cuestiones que hacen poco clara la estrategia hacia el sector municipal. Idealmente, la legislación debiera definir marcos sumamente estables para que los municipios definan sus propias estrategias y ajusten su comportamiento.

4.1.3 Vacíos jurídicos y legitimidad

La normativa tributaria presenta numerosos vacíos que son llenados por una legislación de hecho por parte de los municipios. Tal el caso del impuesto de circulación de vehículos (solamente legislado para el municipio de Managua) y el de ingresos por cuota fija, que no está legislado. Los vacíos normativos también alcanzan a los procedimientos recaudatorios al punto de existir un proyecto de Código Tributario que tiene por objetivos compendiar y completar la legislación en la materia.

Estos vacíos jurídicos generan, por un lado, una situación que fomenta la discrecionalidad por parte de los funcionarios municipales. Por el otro implican falta de legitimidad para ejercer derechos que solamente se apoyan actualmente en las costumbres de pago de los contribuyentes.

4.2 La cuestión de la estructura de impuestos municipales

La estructura tributaria municipal presenta dos problemas estratégicos:

a. El problema de las tasas

Dentro de los ingresos tributarios solamente el 16.7% corresponde a tasas, sean por servicios o por aprovechamientos. Esto plantea una importante cuestión acerca de la forma en que los municipios están financiando sus servicios y acerca de qué servicios están prestando.

b. El problema de los impuestos

Más del 80% de los impuestos municipales tienen bases imponibles relacionadas con la actividad económica. En los últimos años se ha dado un proceso de reducción de la importancia de este impuesto y el crecimiento del IBI. Atendiendo a los niveles del potencial de este último impuesto, el mismo podría crecer en importancia y sustituir paulatinamente al de ingresos. Si esta fuere la política, y existen razones para pensar que eso es posible y deseable, entonces debería explicitarse la estrategia y fortalecerse algunos de los programas que sustentan el crecimiento del IBI, como por ejemplo las acciones del INIFOM en la materia a través del Proyecto SISCAT. No obstante, los problemas de sustitución de recursos existentes por otros nuevos que deben generarse siempre es un camino conflictivo, de mediano plazo y lleno de problemas prácticos que no pueden resolverse sin los estudios adecuados y sin un consenso político considerable.

4.3 El subsistema de transferencias del Gobierno Central

En los últimos años ha cobrado una gran importancia el sistema de transferencias del Gobierno Central a los municipios, al punto que sumadas a las donaciones, las transferencias resultan superiores a los recursos tributarios. Este sistema está en un proceso de cambio y ajuste y se está pasando a un esquema sobre la base de normativas que establecen un criterio de devolución basado en la idea de mejorar el equilibrio vertical y horizontal de los municipios.

El gran problema que encierra este asunto es que el mismo lleva implícito un dilema de política económica cual es que, sin el sistema de transferencias, muchos municipios no sobrevivirían y, por lo tanto, sus ciudadanos no pueden disponer de una cantidad mínima de bienes públicos; pero un sistema de transferencias de creciente importancia genera incentivos contrarios a los deseados en materia tributaria.

En efecto, un problema relevante es la creciente importancia cuantitativa del régimen de transferencias las que, en caso de aceptarse los pedidos de las asociaciones de municipios, terminarán siendo las principales fuentes de ingresos de los municipios, lo cual atenta contra la voluntad de cobro de los ingresos propios. Es de hacer notar que las asociaciones de municipios presionan para que las transferencias pasen del 1% al 6% de los ingresos del Gobierno Nacional.

La aplicación de criterios de distribución vinculados a la eficiencia recaudatoria del IBI es una medida interesante pero que debe ser cuidadosamente monitoreada por varias razones, entre estas, porque la falta de auditorias puede conducir a la distorsión de la información o bien porque los incentivos implícitos se vuelven cada vez más débiles, en tanto las transferencias ganan importancia en el total de los ingresos de un municipio.

En todo caso, el diseño de un sistema de transferencias como el que rige actualmente debería ser coordinado con otras acciones del gobierno nacional como son las relacionadas con el fortalecimiento de las actividades recaudatorias de los municipios.

4.4 La estrategia de administración tributaria

Las prácticas evaluadas de administración tributaria muestran muchas deficiencias en los soportes informáticos y en las prácticas de control de cobranzas y fiscalización. Existe una tendencia a subestimar este problema y considerarlo como una cuestión relacionada con una normativa que es incompleta, en algunos casos, y laxa e imperfecta en otros. Sin embargo, el marco jurídico actual da a las municipalidades suficientes herramientas para aplicar los tributos y un mejoramiento de la legislación, que es sin dudas necesarias, por sí solo, no mejorará sustancialmente las cosas.

Los trabajos sistemáticos en las áreas de sistemas de información y gestión de recaudación (en un sentido amplio) son las acciones que ofrecen, hoy por hoy, las mejores oportunidades de mejoras de la recaudación. Para poner este aspecto de un modo frontal, la problemática se puede resumir en la existencia de tres restricciones claves:

- Los recursos para adquirir y mantener las soluciones informáticas básicas para soportar la gestión.
- Los recursos humanos.calificados y experimentados para la gestión de recaudación.
- La arbitrariedad que la normativa otorga a los ejecutores de la política tributaria.

Existen diversos modelos de abordaje de estos problemas, y las soluciones óptimas dependen en muchos casos del tamaño de los municipios. En efecto, las diferencias entre los municipios más importantes y los de menor porte no son solamente cuestiones de volumen de trabajo sino

de calidad de trabajo. Por ejemplo, la fiscalización del impuesto de ingresos a empresas pequeñas, como es el caso habitual en los municipios pequeños, es diferente de las que deben realizarse en las firmas grandes y complejas que generalmente radican en la capital del país o en las ciudades grandes.

Estos modelos de abordaje pueden asumir diversas formas pudiendo mencionarse algunos esquemas institucionales posibles, por ejemplo:

- **Mancomunidades** orientadas a generar economías de escala en el uso de recursos críticos (como los recursos humanos), especialmente para los pequeños municipios.
- **Programas centralizados de soporte de servicios críticos.** El SISCAT es un claro ejemplo de un programa central con una orientación a la demanda de servicios de catastro y apoyo a la recaudación del IBI que ha tenido un buen desarrollo en el tiempo, a la vez de haber contribuido al desarrollo de recursos humanos en los municipios de menor tamaño.
- **Participación del sector privado**. La tercerización de funciones ofrece interesantes oportunidades, especialmente para grandes y medianos municipios, o bien a mancomunidades de cierta envergadura. Las terecerizaciones tienen la ventaja de poder incorporar rápidamente los recursos humanos y tecnológicos necesarios, aunque generan un importante requerimiento de control de la prestación del servicio que no debe ser soslayado.
- **Crecimiento aislado**. Es el modelo que actualmente sigue la mayoría de los municipios para todos los tributos con excepción del IBI. No debe descartarse como esquema de abordaje en el sentido que es el modelo que elige el “mundo real”. Sin embargo, especialmente en los pequeños municipios, es un camino que, en sí mismo, no resuelve las restricciones del problema.

Cualquiera sea el esquema a seguir, el desafío es ajustar una estrategia de largo plazo que permita ir removiendo en el tiempo las restricciones comentadas, siendo esta una responsabilidad compartida por los gobiernos locales y por el gobierno nacional.

Anexo
Procesamiento de la Información: Notas Metodológicas

La información relevada corresponde al período 1995-2000 y tiene las diferentes fuentes que se detallan a continuación:

Información	Fuente
Información detallada de ingresos y egresos de 112 municipios.	INIFOM, Dirección de Economía y Finanzas
Información de ingresos y egresos de la Alcaldía de Managua.	ALMA - Dirección General Económica
Información sobre recaudación de IBI en 145 municipios.	SISCAT – INIFOM
Información sobre índices de precios, tipos de cambio y recaudación del Gobierno Nacional.	Banco Central de Nicaragua – www.bcn.gob.ni
Producto Interno Bruto.	Banco Mundial
Población por municipio.	INIFOM
Cantidad de empleados municipales.	INIFOM

Sobre la base de esta información se efectuaron los siguientes procedimientos:

1. Estimaciones para completar un conjunto básico de información

La información sobre las finanzas municipales no se encuentra disponible para los 152 municipios. Aún la información disponible para 111 municipios para el período de análisis no estaba completa para todos los años. Solamente 81 municipios tenían completa la información y los 31 restantes tenían algunos años faltantes. En estos casos se procedió a completar la información con datos parciales disponibles (como por ejemplo el dato de IBI de INIFOM, las transferencias, etc.).

Asimismo se procedió a estimar los años faltantes sobre la base de los siguientes criterios generales:

a) Cuando el dato faltante de una serie temporal tenía un valor antecedente y otro posterior, se interpoló proporcionalmente el valor faltante.

b) Cuando el valor faltante no tenía un antecedente o un valor posterior, se repitió el último valor disponible.

c) Las transferencias y donaciones se estimaron considerando el promedio de transferencias y donaciones por habitante para los municipios de tamaño similar de los que se disponía de información completa.

d) Los ingresos extraordinarios que mostraban un comportamiento muy errático en el tiempo no se incluyeron en la estimación.

e) Los casos de las transferencias de Bluefields, Corn Island, Masaya, Ocotal, Rivas, San Juan del Sur, San Lucas y Santa María correspondientes al año 2000 se estimaron a partir de las transferencias del gobierno central

f) Para el caso de la Alcaldía de León de 2000 se desestimó un ingreso extraordinario de 67 millones por la venta de un inmueble

2. Estimación del ingreso total municipal

A los efectos de tener una idea aproximada de los recursos ingresados por la totalidad de los municipios de Nicaragua, se procedió a estimar la recaudación de los municipios faltantes considerando que cada uno recauda el promedio por habitante registrado en los municipios con información para tamaños similares.

Bibliografía

- AMUNIC, (2001): Anteproyecto de Código Tributario Municipal de la República de Nicaragua, Managua, marzo de 2001.
- AMUNIC, (2000): Compendio Normativo Municipal, Tomos 1-5, Managua, marzo 2000.
- Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo, (1996): Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana, CEPAL/GTZ Julio 1996.
- BID, Alcaldía Municipal de Estelí, Diagnóstico financiero, tributario e institucional, Versión Borrador.
- Bird, Richard, (1999): Rethinking Subnational Taxes: A new look at Tax Assignment, IMF, Working Papers, Dec. 1999. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99165.pdf
- Bird Richard y Slack, Enid, (2002): Impuestos sobre la tierra y la propiedad: Un estudio. Banco Mundial, Marzo 2002. web18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/25ByDocName/LandTaxationDraftespanish/$FILE/enidslack_taxation_pdfspanish.pdf
- Comisión Sectorial para la descentralización, Informes de gestión 2000 y 2001.
- Atkinson, Anthony y Stiglitz, J, (1980): Lectures on public economics, McGraw Hill, New York, 1980.
- Eguino, Huascar y Henry, Fabrice, Editores, (1998): La modernización de las finanzas municipales: un paso esencial para la consolidación institucional, BID, FEMICA, Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID, 1998.
- Espitía Avilez, Gonzalo, (2002): Descentralización Fiscal en Nicaragua – Documento de Actualización, Agencia de Cooperación Alemana(GTZ); Managua, Junio 2002.
- Gómez Sabaíni, Juan Carlos, (2002): Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario; BID, Abril de 2002.
- López Castro, Oscar, Análisis situacional y perspectiva de la Economía Local del Municipio de Managua - Documento II: Disponibilidad de recursos financieros de la Alcaldía de Managua.
- Oates, Wallace E, (1977): Federalismo fiscal, Instituto de estudios de administración local, Madrid. 1977.
- Perazzo, Alfredo, (2001): Modernización de los Mercados de la Ciudad de Panamá, Mimeo, 2001.
- Perazzo, Alfredo, (2002): Simplificación de la política tributaria y tercerización de la recaudación tributaria de la Ciudad de Panamá, Mimeo 2002.
- Perazzo, Alfredo, Fiorucci, Claudio y Silva, Humberto, (1996): Sustitución de Impuestos – Pacto Federal, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996.
- Pérez, José Antonio, (1998): Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano, CEPAL/GTZ, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Serie Política Fiscal 107, Santiago de Chile, 1998.

- Piffano, Horacio, Federalismo Fiscal en Argentina, ideas y propuestas sobre el nuevo acuerdo fiscal, Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 2, www.fgys.org/pdf/doc2.pdf
- Porto, Alberto, (1990): Federealismo Fiscal el caso argentino Tesis, Buenos Aires, 1990
- Porto, Alberto y Navajas, Fernando, (1990): La tarifa en dos partes cuasi óptima. Eficiencia, equidad, financiamiento, El trimestre Económico, Vol. LVII (4), núm. 228, México Octubre Diciembre 1990.
- Proud´homme, Remy, (1998): Modernización de las finanzas Municipales, en Eguino H. Y Henry, F, 1998.
- Proyecto Fortalecimiento y Desarrollo de los Municipios de Nicaragua (PROFIM), Diagnóstico Municipal – Organización y Gestión de Recursos Humanos, ediciones 1997, 1999 y 2000.
- Serravalle, Héctor S. (2000): Preparación del Componente de Desarrollo de Instrumentos de Administración Fiscal y Financiera Municipal. Primera Parte: Diagnóstico y Evaluación; BID, Programa de Modernización y Desarrollo Municipal (NI-0156); Diciembre 2000.
- Serravalle, Héctor S.; (2000): Preparación del Componente de Desarrollo de Instrumentos de Administración Fiscal y Financiera Municipal. Segunda Parte: Plan de acción para el Desarrollo de Instrumentos y Modelo Tipo para Términos de Referencia; BID, Programa de Modernización y Desarrollo Municipal (NI-0156); Diciembre 2000
- SISCAT, (2000): Impacto del SISCAT en la recaudación del IBI, Proyecto Nic/98/015, Managua, 2000.
- SISCAT, (2002): Informe año 2001 y Cronograma 2002, Proyecto Nic/98/015, Managua, 2002.
- SISCAT, (2001): Informe semestral enero-Junio 2001, Proyecto Nic/98/015, Managua, 2001.
- Vega Vargas, Gustavo A y Blandón Argeñal, Freddy, (1998): Análisis Jurídico de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial desde el ámbito municipal, INIFOM-AMUNIC (Contribución técnica de FAMU-GTZ y PMD-PADCO-USAID), Managua, Noviembre de 1998.

2.7 El Catastro como Instrumento para la Recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles en Nicaragua[1]

Alfredo Perazzo

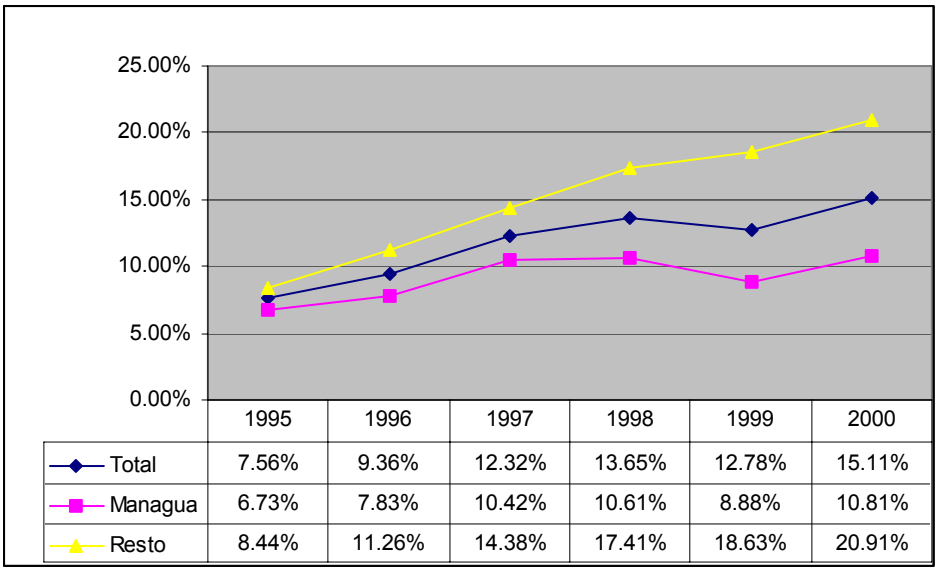
1. Introducción

Es habitualmente reconocido que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles –IBI- es uno de los más adecuados para ser cobrados en el nivel de gobierno local debido a que genera relativamente menos distorsiones y a que es un tributo que se aplica sobre beneficiarios directos de los servicios municipales. Sin embargo, uno de los problemas centrales de este impuesto es la dificultad que encierra su administración.

Es por esta razón que el IBI constituye un componente de relativa importancia en los sistemas impositivos subnacionales (17% en los países desarrollados y en torno al 20% en los países en desarrollo)[2].

Se estima que el sistema impositivo municipal de Nicaragua recauda algo más de 46 millones de dólares anuales, de los cuales 26.5 millones se generan en la Ciudad Capital (Managua) y el resto en 151 municipios de tamaños pequeños y medianos.[3] La importancia relativa del IBI en dicho sistema impositivo ha tenido un interesante crecimiento en los últimos años, tal como se refleja en el gráfico siguiente:

Gráfico 1



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	7.56%	9.36%	12.32%	13.65%	12.78%	15.11%
Managua	6.73%	7.83%	10.42%	10.61%	8.88%	10.81%
Resto	8.44%	11.26%	14.38%	17.41%	18.63%	20.91%

1 El autor del presente documento es el único responsable por su contenido.

2 Ver Bird y Slack 2002.

3 La información referida a los municipios no está actualizada ni está completa, sin embargo, es posible hacer estimaciones razonables del total de los ingresos municipales a partir de la información disponible. Ver Perazzo Alfredo 2002.

Puede apreciarse en el gráfico que la importancia relativa del impuesto a los bienes inmuebles ha alcanzado el 15% como promedio del país pero es bastante superior en los municipios del interior que en la capital del país y en aquellos el crecimiento de dicha participación es más acelerado.[4]

El resto de los recursos impositivos son generados a través del cobro de un conjunto de impuestos basados esencialmente sobre la actividad económica (impuesto a los ingresos y matrícula) y sobre circulación de vehículos.[5] De todos ellos, los más importantes son los que se basan en la actividad económica que representa el 81,6% del total.

El Impuesto de Bienes Inmuebles en Nicaragua es cobrado por los municipios desde 1991. En ese entonces, los municipios enfrentaban dos problemas centrales para hacerse cargo de la cobranza del IBI: a) la legislación establecía mecanismos de autoevaluación que dejaban escaso margen de maniobra al municipio para forzar el cobro de un valor razonable del impuesto; y, b) los municipios no tenían catastros ni personal especializado para administrar el impuesto. A pesar de esto, algunos municipios pudieron enfrentar estos problemas con relativo éxito.[6]

Sin embargo, una tendencia creciente y sostenida para la recaudación del IBI como la que se registró para la casi totalidad de los municipios no era pensable en el marco institucional inicial. Precisamente, durante el primer quinquenio de los ´90, se produjeron dos hechos de significación que se entiende fueron determinantes en la evolución de la recaudación, teniendo en cuenta que las dos atacaron uno los principales problemas del IBI cual es su administración.

Por un lado, en 1993 se inició un programa de desarrollo de catastros municipales (SISCAT); por el otro en 1995, en parte como consecuencia de las recomendaciones del mismo programa, se estableció una nueva legislación para el cobro del IBI que otorgó mayor fortaleza a los municipios para ejercer los derechos de cobro del impuesto.

El objetivo de este estudio es evaluar la experiencia registrada por el Proyecto SISCAT, considerando sus aspectos positivos, pero también sus desafíos y vulnerabilidades en vistas a la explotación de un recurso municipal que, aunque todavía está muy lejos de disputar el liderazgo en importancia al impuesto a los ingresos, es uno de los impuestos municipales más relevantes y en el que están depositadas grandes expectativas sobre su potencial.

2. Presentación de la Situación Nicaragüense

Durante la década de los ´90 se produjeron cambios trascendentes en Nicaragua. Uno de ellos es el comienzo de un proceso de descentralización que claramente no está terminado. Uno de los primeros avances en este sentido fue la descentralización del cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) a los municipios. Tal como se comentó más arriba, la puesta en marcha del proyecto SISCAT y el ajuste del marco legal para su cobro fueron dos hechos de considerable

4 La información relativa al año 1995 usada como base presenta el problema de que durante ese año se produjo una gran confusión en la aplicación de la nueva legislación. Es posible que ese valor sea inferior a los valores que se hubieran registrado en años anteriores en el caso de disponerse de información.

5 El impuesto a la circulación de vehículos no está legislado para las municipalidades, a excepción de Managua. No obstante este hecho, los municipios lo cobran igual sobre la base de la costumbre.

6 La información disponible no permite una evaluación completa y confiable del desempeño de los municipios cobrando el IBI, sin embargo se estima que en algunos municipios se alcanzaron hacia 1994 niveles de recaudación similares al promedio nacional actual. Debe recalcarse que se trata de casos puntuales.

importancia. A los efectos de evaluar esta experiencia se presentarán estos dos hechos por separado.

2.1 El Cambio del Marco Legal

El IBI fue un impuesto cobrado por el Gobierno Central hasta 1991. En ese momento se comenzó a cobrar a través de los municipios pero dentro de un esquema legal que hacía muy dificultosa la recaudación por no dar el poder requerido a las autoridades para ejercer una administración razonable del tributo.

Por otra parte, los municipios no tenían a su disposición herramientas catastrales que les permitieran efectuar las tareas de recaudación sobre bases razonables de eficiencia. Es útil recordar al respecto que la actividad catastral en el país está distribuida en varias instituciones: El Registro Público de la Propiedad, Catastro Fiscal, INETER, y las alcaldías. A través de la Ley de Actualización y Mantenimiento del Catastro, el INETER y el Registro Público de la Propiedad aplican los mecanismos para la identificación precisa del lindero de las propiedades y asignan sus derechos a los propietarios. Una de las desventajas de este mecanismo de actualización es que su aplicación solamente puede ser llevada adelante en las zonas del país que están catastradas.

En 1995 se dicta el Decreto 3–95 que establece un marco normativo más adecuado cuyas principales características son las siguientes:

a. El tributo grava las propiedades ubicadas en la circunscripción territorial de cada Municipio de la República y poseídas al 31 de diciembre de cada año gravable (Art. 2º), debiendo ser calculado como el 1% del monto imponible (Art.4º).
b. El decreto establece que el monto imponible se debe determinar siguiendo el criterio del valor de mercado, pudiendo emplearse tres procedimientos cuyo orden establece una prelación de unos sobre otros y que se describen a continuación:

Cuadro 1
Características del avalúo catastral

Prelación	Método	Base de valuación	Monto no imponible	Base Imponible
1	Avalúo Catastral Municipal.	• Estudios de avalúo efectuado por instancias técnicas del Municipio. • Avalúo catastral emitido por la Dirección de catastro Fiscal. • Avalúos realizados por peritos o empresas contratados por la Municipalidad.	Es determinado por el Concejo Municipal no pudiendo ser menor que 10,000 ni mayor que 40,000 colones.	80% del avalúo menos el Monto no imponible
2	Autoavalúo Municipal.	El contribuyente valora su propiedad utilizando formatos, tablas de valores y costos e instructivos de la Municipalidad.		80% del avalúo menos el Monto no imponible
3	Valor estimado por el Contribuyente.	Valor de libros o valor de adquisición (el que fuere mayor) neto de las depreciaciones correspondientes de conformidad con las leyes tributarias.		100% del avalúo menos el Monto no imponible.

Fuente: SISCAT

c. En el procedimiento de valuación interviene el Municipio y la Comisión Nacional de Catastro. Esta Comisión es coordinada por el Director de Catastro Fiscal, intervienen además el INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales) y el INIFOM

(Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal) y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Autorizar a los municipios para que puedan emitir y notificar Avalúos Catastrales Municipales.
- Registro de proveedores de servicios de valuación.
- Aprobar tablas de valores y costos municipales a propuesta de los Concejos Municipales.
- Aprobar y ordenar la puesta en práctica de los índices de actualización de los valores y costos que contienen las tablas respectivas.
- Aprobar el monto imponible máximo a propuesta del Concejo Municipal,

d. Otras características del tributo se sintetizan a continuación:

Cuadro 2
Características del tributo

Tema	Detalle
Sujeto pasivo.	Los sujetos pasivos del tributo son: • los propietarios, • los nudos propietarios y usufructuarios (en forma indistinta y solidaria), • los usuarios o habitadores, • el poseedor o tenedor (cuando el propietario no sea identificable), • el dueño de las mejoras o cultivos permanentes o el propietario del terreno, cualquiera de ellos en forma solidaria, y • Quien habiendo enajenado el inmueble no haya declarado la venta ante el Municipio.
Forma de pago.	Se paga en dos cuotas, 50% durante el primer trimestre del año fiscal y 50% antes del 30 de junio de cada año. Dentro de este plazo las municipalidades pueden conceder mayor número de cuotas. Los contribuyentes que paguen en un solo pago durante el primer trimestre recibirán el 10% de descuento.
Exenciones.	El decreto establece exoneraciones objetivas (Art. 6º) y otorga al Concejo Municipal la facultad de otorgar exoneraciones con carácter general a actividades que tengan por finalidad promover el desarrollo ecológico, turístico, económico, educativo, de la salud, humanitarios y viviendas de interés social.
Sanciones.	En materia de infracciones y sanciones rige la Ley Tributaria Común y la ley de Defraudación Fiscal.
Procedimientos y Recursos.	Para el cobro ejecutivo se aplica el Plan de arbitrios de Managua. Las decisiones administrativas tienen dos instancias de recurso: un recurso de revisión ante el Alcalde y unos recursos de apelación ante la Presidencia de la Nación.

Fuente: SISCAT

2.2 El Proyecto SISCAT

Con la finalidad de apoyar la estrategia de descentralización para la reconstrucción del país, se inició, con el soporte de fondos de cooperación internacional, el proyecto SISCAT en 1993 con el objetivo específico de apoyar al Gobierno en la implementación de un sistema nacional de catastros municipales el que inicialmente serviría como soporte técnico para la recaudación del IBI.

La primera fase del Proyecto se desarrolló entre 1993 y 1995 y uno de sus primeros logros fue la definición y aprobación de en este último año de la legislación descrita más arriba, a través de la cual los municipios se vieron en la posibilidad de ejercer con bastante poder la función de recaudación del impuesto.

Posteriormente se desarrollaron tres fases más, una de 1995 a 1998 (Fase II), otra de 1998 a 2001 (Fase III) y finalmente una de 2001 a 2002 (Fase Puente). Actualmente se está en proceso de diseño de la Fase IV.

Independientemente de los objetivos planeados originalmente, el proyecto se basa en tres elementos esenciales:

a. Un software, originariamente desarrollado para catastros urbanos en Bolivia, que fue adaptado a las necesidades de los municipios de Nicaragua. La adaptación y el mantenimiento de este Software se efectúan in-house en el Proyecto.
b. Un programa de capacitación de personal municipal planificado en 5 niveles que responden a las necesidades y posibilidades de cada municipio.
c. Un servicio de asistencia técnica que incluye asistencia en el campo mediante de delegaciones regionales, coordinación con los niveles nacionales y un servicio de centro de cómputos centralizado que, entre otras cosas sirve para el mantenimiento de los sistemas, el desarrollo de reportes a solicitud de los municipios y el back up de la información de los catastros de los municipios participantes en el Programa.

Un elemento central del Proyecto es sin dudas el programa de capacitación del personal, teniendo en cuenta la realidad de los municipios nicaragüenses en relación con los recursos humanos disponibles. Este programa incluye las temáticas operativas más importantes relacionadas con las tareas de realización, mantenimiento y uso de un catastro municipal, las cuales se ordenan en cinco niveles (siendo el nivel 0 el más simple, se orienta a implementar procedimientos manuales mientras que el nivel 4, el de mayor complejidad, se orienta al uso del catastro con fines de planificación). En el Anexo 1 puede verse con mayor detalle los contenidos de cada nivel de la capacitación.

Los municipios se incorporan al programa de capacitación de acuerdo a sus necesidades y posibilidades (por ejemplo, los municipios que no tienen desarrollo informático –generalmente los más pequeños-, se inscriben en el nivel 0, cuyos contenidos se adaptan a la realización manual de las tareas catastrales). Adicionalmente, el personal de un municipio puede comenzar participando de un nivel del programa para luego continuar con otros niveles en los que se desarrollan temas con mayor alcance y profundidad.

El proyecto cuenta con una coordinación central, que actualmente se encuentra institucionalizada dentro del INIFOM, y dispone de personal en un número de 10 empleados. Adicionalmente, el proyecto utiliza a seis técnicos distribuidos en igual número de regiones que atienden a las necesidades de los municipios.

El enfoque general del proyecto implicó algunos criterios que merece la pena destacar:

a. Desarrollar con prioridad la formación de recursos humanos en el ámbito local.
b. Los sistemas y procedimientos que se transfieren a los municipios deben ser abordables por cualquier tipo de municipio, independientemente de su tamaño y capacidades. Por ello las tareas de desarrollo de los catastros en el ámbito municipal pueden realizarse en etapas que permiten una adecuación a los recursos locales disponibles, tanto humanos como financieros.

c. Los sistemas y procedimientos deben permitir la obtención de resultados en forma relativamente rápida.

La modalidad operativa puede sintetizarse del siguiente modo:

a. El municipio que desea participar en el Proyecto recibe una versión del Software y una serie de reuniones de entrenamiento en los procedimientos de levantamiento del catastro y del uso del sistema.
b. Con sus propios recursos (generalmente usando cooperaciones técnicas y donaciones) los municipios desarrollan sus propios catastros y generan una base de datos que les permite, en principio, determinar el impuesto a los bienes inmuebles.
c. El municipio implementa una oficina específica para el desarrollo del catastro. La funcionalidad y dependencia jerárquica de estas oficinas son variadas y son el reflejo del énfasis y la orientación que cada Alcalde le da a la tarea. Los tres modelos básicos son la dependencia del área de Finanzas, de la Dirección Superior y del área de Planificación. Estas oficinas cuentan en promedio con 8 empleados y su tamaño se encuentra estrechamente relacionado con la dimensión del municipio.

Cuadro 3
Oficinas del SISCAT por municipio

Municipio	Fecha de inicio catastro	Dependencia jerárquica	Personal
El Rama	27/11/1995	Gerencia Municipal.	5
Diriamba	1997	Dirección superior.	
Granada	1995	Dirección Financiera.	6
San Fernando	1996	Finanzas.	1
Telpaneca	2000	Planificación.	S/d
Masaya	1995	Planificación.	14
Boaco	1996	Finanzas.	3
Matagalpa	Ene-1996	Secretaría de Planificación.	17
León	1995		19
El Viejo	Sep-1996		9
Santo Tomás Chontales	Jul-1996		7
Juigalpa	1998		7
Ocotal	1996	Dirección administrativo-financiera.	5

Fuente: SISCAT

3. El Desempeño del Proyecto y de los Municipios

El proyecto alcanza actualmente a la casi totalidad de los municipios, aunque tiene diferentes grados de desarrollo, según los niveles definidos para el proyecto. En 93 municipios se encuentra instalado el sistema computarizado siendo la experiencia reciente la siguiente:

Cuadro 4
Cantidad de municipios incorporados al sistema computarizado

	Rango de población	1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000		2	7	8	8
2	10,001 a 15,000	5	11	12	17	17
3	15,001 a 20,000	11	14	17	23	23
4	20.001 a 50,000	13	20	18	27	27
5	50,001 a 100,000	5	5	6	9	9
6	100,001 a 200,000	8	8	8	8	8
7	Más de 200,000	1	1	1	1	1
	Total general	43	61	69	93	93

Fuente: SISCAT

La actividad de capacitación del SISCAT abarcó a prácticamente todos los municipios de Nicaragua y en el Cuadro siguiente puede apreciarse el número de alcaldías que año tras año alcanzó la actividad de capacitación.

Cuadro 5
Alcaldías cuyo personal ha sido capacitado por el Proyecto SISCAT

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nivel 0	54	93	48		9	19	8			2
Nivel 1					27	12	32			
Nivel 2			16	8	21	20	56	46	48	3
Nivel 3			15	1	5		6	4	9	
Diagnóstico SISCAT									28	10
GPS estación total								1	3	14
Autoridades municipales									120	

Fuente: SISCAT

A fines de 2001 el sistema tenía registrado más de 324,000 parcelas (dentro de ellas 240,000 son parcelas urbanas) habiendo registrado un incremento de 147% desde 1997, registrándose un incremento relativamente más significativo en los municipios más pequeños.[7]

Cuadro 6
Cantidad de parcelas

	Rango de población	1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000		935	3,770	4,128	5,151
2	10,001 a 15,000	3,382	10,164	12,180	14,686	14,632
3	15,0001 a 20,000	6,755	19,321	23,971	36,227	37,058
4	20,001 a 50,000	24,383	34,400	44,670	78,455	78,153
5	50,001 a 100,000	7,355	13,438	18,551	25,205	25,254
6	100,001 a 200,000	61,524	77,882	85,539	102,646	102,754
7	Más de 200,000	29,057	44,087	50,431	61,462	61,529
	Total	132,456	200,227	239,112	322,809	324,531

Fuente: SISCAT

7 La información que se incluye en este capítulo corresponde a los 91 municipios que actualmente se encuentran usando el software del SISCAT. Los municipios excluidos son los más pequeños.

Cuadro 7
Cantidad de parcelas – Índice 1997 = 100

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	100.0	100.0	403.2	441.5	550.9
2	10,001 a 15,000	100.0	300.5	360.1	434.2	432.6
3	15,001 a 20,000	100.0	286.0	354.9	536.3	548.6
4	20,001 a 50,000	100.0	141.1	183.2	321.8	320.5
5	50,001 a 100,000	100.0	182.7	252.2	342.7	343.4
6	100,001 a 200,000	100.0	126.6	139.0	166.8	167.0
7	Más de 200,000	100.0	151.7	173.6	211.5	211.8
Total		100.0	151.2	180.5	243.7	245.0

Fuente: SISCAT

En términos de valor catastral el total registrado en el sistema creció el 52.7% alcanzando un nivel aproximado de 3,030 millones de dólares.

Cuadro 8
Valor catastral de las propiedades – Índice 1997 = 100

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	100.0	100.0	401.2	481.8	489.9
2	10,001 a 15,000	100.0	607.3	539.7	903.8	810.5
3	15,001 a 20,000	100.0	251.5	294.1	431.6	401.8
4	20,001 a 50,000	100.0	210.1	84.1	169.4	127.1
5	50,001 a 100,000	100.0	236.7	137.0	183.0	191.5
6	100,001 a 200,000	100.0	101.0	121.0	136.9	112.4
7	Más de 200,000	100.0	103.3	154.3	179.4	162.0
Total		100.0	134.9	137.2	175.6	152.7

Fuente: SISCAT

El valor medio de las propiedades refleja un deterioro en prácticamente todos los rangos de municipios. Este fenómeno indica, por un lado, que la estrategia de los municipios ha sido comenzar los catastros por las propiedades más valiosas, de modo que las que se incorporan en los años recientes son de menor precio y fuerzan a que el promedio sea más bajo. Sin embargo, también es reflejo de uno de los principales problemas que enfrenta el cobro de IBI en Nicaragua cual es la dificultad política que enfrentan los municipios en decidir acerca de los incrementos de los valores de las propiedades.

Cuadro 9
Valor medio de las parcelas (US$)

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	S/d	2,872.0	2,857.6	3,134.4	2,554.1
2	10,001 a 15,000	2,416.0	4,882.2	3,620.7	5,028.3	4,526.0
3	15,001 a 20,000	7,586.6	6,671.6	6,288.1	6,105.6	5,556.8
4	20,001 a 50,000	13,939.2	20,760.9	6,398.4	7,337.9	5,528.7
5	50,001 a 100,000	15,991.8	20,721.7	8,684.5	8,538.1	8,919.9
6	100,001 a 200,000	9,452.6	7,539.1	8,226.7	7,753.8	6,360.0
7	Más de 200,000	30,464.9	20,740.3	27,077.0	25,844.3	23,301.7
Total		14,976.3	13,361.7	11,382.7	10,790.3	9,336.2

Fuente: SISCAT

Si bien algunos municipios actualizaron sus valores catastrales en 1999, el deterioro de los valores es ostensible. En la tabla siguiente se presentan los valores de una hectárea de terreno rural en diferentes municipios. En promedio, la valuación según catastro municipal representa el 50% de la correspondiente al Catastro Fiscal. Asimismo, se considera que el catastro fiscal no refleja los valores de mercado por lo que las diferencias con estos valores en los municipios son aún mayores. En la Ciudad de Managua, por ejemplo, se estima que el catastro refleja el 30% del valor de mercado de las propiedades.

Cuadro 10
Valores de las propiedades

Municipio	Valor según Catastro Fiscal (1)	Valor según Catastro Municipal (2)	(1)/(2) - %
Diriamba	26,270	10,638	40.5
Granada	31,950	15,975	50.0
Telpaneca	5,794	2,411	41.6
Masaya	51,475	20,567	40.0
Boaco	14,200	7,100	50.0
Mataglapa	28,542	14,271	50.0
León	36,920	18,460	50.0
El Viejo	49,700	24,850	50.0
Ocotal	9,514	7,943	83.5

Fuente: SISCAT

De acuerdo con la información registrada en la oficina central de SISCAT, el IBI a recaudar sobre la base de las parcelas catastradas alcanzaría a algo menos de 20 millones de dólares.

Cuadro 11
IBI a recaudar según catastros (US$)

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	-	15,026.1	60,017.1	67,820.4	69,039.8
2	10,001 a 15,000	38,332.8	291,557.1	246,761.5	467,053.7	416,256.4
3	15,001 a 20,000	288,350.0	760,523.1	995,766.6	1,373,414.3	1,265,956.1
4	20,001 a 50,000	2,283,562.2	5,207,782.8	1,755,276.8	3,865,766.9	2,747,175.4
5	50,001 a 100,000	860,290.2	2,087,876.3	1,123,011.8	1,313,738.0	1,407,704.8
6	100,001 a 200,000	3,740,401.0	3,529,550.8	4,338,275.0	4,849,777.4	3,851,935.2
7	Más de 200,000	6,351,027.0	6,289,661.5	9,810,615.9	11,413,810.7	10,212,278.6
Total		13,561,963.1	18,181,977.7	18,329,724.7	23,351,381.5	19,970,346.3

Fuente: SISCAT

Sin embargo, estos niveles no reflejan el potencial efectivo del catastro dado que no están registradas la totalidad de las parcelas de cada municipio. Se estima que el total de parcelas de los municipios de la muestra son más de 650,000 teniendo en cuenta la información del censo de viviendas de 1995.[8]

La recaudación del IBI puede apreciarse en el Cuadro siguiente y, para la muestra de municipios, alcanza a 6.4 millones de dólares

8 El INIFOM maneja el concepto de recaudación potencial con dos fines diferentes. Uno surge directamente del programa SISCAT y otro es una estimación que es utilizada desde 2001 en la fórmula de distribución de transferencias. Ambas estimaciones tienen problemas metodológicos por lo que no se considera apropiado incorporarlas en este análisis.

Cuadro 12
IBI recaudado (US$)

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	-	12,340.4	15,510.0	27,035.0	27,086.4
2	10,001 a 15,000	36,029.9	65,967.1	68,173.1	106,763.3	119,776.2
3	15,001 a 20,000	213,110.2	252,186.7	279,103.9	365,831.4	475,439.1
4	20,001 a 50,000	323,665.1	744,305.1	612,877.7	969,153.5	1,121,131.5
5	50,001 a 100,000	272,661.9	404,703.3	401,389.4	509,213.2	609,475.2
6	100,001 a 200,000	959,772.8	1,318,350.3	1,331,944.9	1,539,506.6	1,150,516.7
7	Más de 200,000	2,137,226.3	2,803,980.4	2,879,144.5	2,916,968.9	2,943,912.1
Total		3,942,466.3	5,601,833.3	5,588,143.4	6,434,471.8	6,447,337.2

Fuente: SISCAT

Cuadro 13
IBI recaudado - Índice 1997 = 100

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	100.0	100.0	125.7	219.1	219.5
2	10,001 a 15,000	100.0	183.1	189.2	296.3	332.4
3	15,001 a 20,000	100.0	118.3	131.0	171.7	223.1
4	20,001 a 50,000	100.0	230.0	189.4	299.4	346.4
5	50,001 a 100,000	100.0	148.4	147.2	186.8	223.5
6	100,001 a 200,000	100.0	137.4	138.8	160.4	119.9
7	Más de 200,000	100.0	131.2	134.7	136.5	137.7
Total		100.0	142.1	141.7	163.2	163.5

Fuente: SISCAT

Durante el período de 1997 a 2001, se produjo un incremento de recaudación del 63.5%, siendo mayor el crecimiento en los municipios de tamaño pequeño e intermedio. Este incremento puede entenderse básicamente como la combinación de dos efectos: el aumento de las parcelas catastradas (efecto cantidad) que fue de 145% y de una disminución del valor real de las propiedades por efecto de la desactualización del catastro (efecto valor o precio) que fue del 38%.

Cuadro 14
IBI recaudado por parcela (US$)

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000	S/d	13.20	4.11	6.55	5.26
2	10,001 a 15,000	10.65	6.49	5.60	7.27	8.19
3	15,001 a 20,000	31.55	13.05	11.64	10.10	12.83
4	20,001 a 50,000	13.27	21.64	13.72	12.35	14.35
5	50,001 a 100,000	37.07	30.12	21.64	20.20	24.13
6	100,001 a 200,000	15.60	16.93	15.57	15.00	11.20
7	Más de 200,000	73.55	63.60	57.09	47.46	47.85
Total		29.76	27.98	23.37	19.93	19.87

Fuente: SISCAT

La recaudación por parcela ha venido reduciéndose en los últimos años y asciende actualmente a algo menos de 20 dólares anuales.

Si se compara la recaudación efectiva con el IBI a recaudar que surge del sistema SISCAT, se aprecia que la eficiencia recaudatoria es del orden del 32.3% siendo mayor la eficiencia en los municipios pequeños y medianos.

Cuadro 15
IBI recaudado en relación con el IBI a recaudar, en porcentajes

Rango de población		1997	1998	1999	2000	2001
1	5,000 a 10,000		82.1	25.8	39.9	39.2
2	10,001 a 15,000	94.0	22.6	27.6	22.9	28.8
3	15,001 a 20,000	73.9	33.2	28.0	26.6	37.6
4	20,001 a 50,000	14.2	14.3	34.9	25.1	40.8
5	50,001 a 100,000	31.7	19.4	35.7	38.8	43.3
6	100,001 a 200,000	25.7	37.4	30.7	31.7	29.9
7	Más de 200,000	33.7	44.6	29.3	25.6	28.8
Total		29.1	30.8	30.5	27.6	32.3

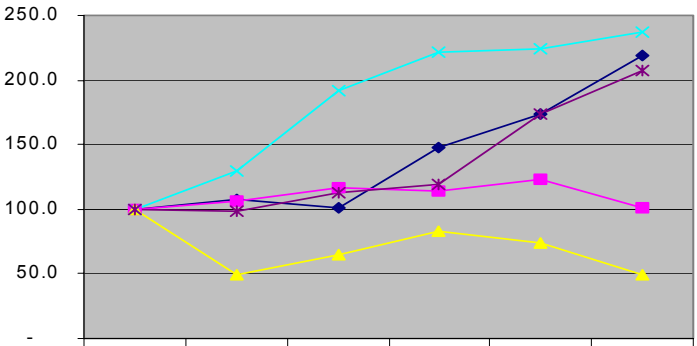
Fuente: SISCAT

Se observa asimismo que la eficiencia ha mejorado en el último año aunque esta conclusión no es terminante, debido a que en dicho año se aprecia una reducción del valor de las propiedades, probablemente por ajustes en el catastro.

Tal como se comentó más arriba, la participación de la recaudación del IBI en el total de impuestos colectados creció constantemente durante el período de análisis. En el Cuadro siguiente puede apreciarse con mayor detalle la evolución de cada uno de los tributos lo cual permite concluir que el IBI ha sido el de mayor crecimiento. Es interesante notar que el impuesto a los ingresos se ha mantenido en un mismo nivel en términos reales pero debe tenerse en cuenta que durante 1999 y 2000 la alícuota del IBI cayó a la mitad debido a la política del gobierno nacional de desaliento a este tipo de impuestos. La caída de las alícuotas fue compensada en parte por el efecto inflacionario que automáticamente se transfiere al impuesto y por el hecho de que en muchos municipios se cobra una cuota fija a las pequeñas empresas, las que, obviamente, no fueron afectadas por la caída de la alícuota del 2% al 1%.

La restricción que implicó para los municipios una reducción de los ingresos por el lado del impuesto a las ventas debe haber sido un fuerte estímulo para perfeccionar otros tributos como el IBI y el impuesto de matrículas. La evolución de los otros tributos también debe entenderse en este contexto y la evolución determinante de este concepto ha sido el impuesto sobre espectáculos públicos.

Gráfico 2



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Matriculas y Licencias en General	100.0	107.3	100.5	148.2	173.0	218.4
Impuestos sobre Ventas y Servicios	100.0	106.4	116.7	113.8	123.5	100.9
Rodamiento	100.0	48.8	65.3	82.9	73.5	49.8
Bienes Inmuebles	100.0	129.5	192.1	221.7	224.1	237.3
Otros Impuestos Municipales	100.0	98.1	113.0	119.7	174.0	206.6

Finalmente resulta interesante determinar los costos involucrados en el logro de estos resultados, para lo cual es necesario distinguir diferentes conceptos. En primer lugar deben considerarse los costos directamente incurridos por el proyecto en sus diferentes fases. Estos costos ascienden en total a US$2.3 millones, dentro de los cuales aproximadamente un millón se invirtió en capacitación. Adicionalmente a este concepto deberían sumarse los recursos gastados por otros organismos de cooperación asignados a la realización de levantamiento de información. Estos fondos se estiman en otros US$3 millones.

A estos costos se deberían sumar los costos incrementales de operación en que han incurrido los municipios atribuibles a la implementación del catastro y la administración del IBI. La información requerida para determinar este valor es de mucho detalle y no se encuentra disponible. Sin embargo, a partir de información de ejecuciones presupuestarias de un conjunto relevante de municipios es posible efectuar una aproximación a dicha cifra. Sobre la base de esta estimación, pudo establecerse que, para los municipios de la muestra, dichos costos serían del orden de los US$240,000 dólares por año.[9]

4. Lecciones del Caso y los Futuros Desafíos

Tal como se ha presentado más arriba, el proyecto SISCAT en Nicaragua es un caso que presenta muchos aspectos singulares derivados de que se desarrolla en el marco del comienzo de un proceso de descentralización hacia los municipios que implicó, entre otras cosas, la

9 La estimación se realizó considerando los gastos en personal de las áreas de finanzas disponible para un conjunto que representa el 80% de la muestra de 93 municipios incluidos en el SISCAT. Estos costos fueron incrementados en un 50% para considerar otros costos directos. De estos costos se consideró solamente el 12.2% correspondiente a la recaudación media del IBI en el total de recursos tributarios. Finalmente se estimó que los costos incrementales representaban el 40% de los costos determinados anteriormente

transferencia del IBI de la órbita nacional a la municipal y el cambio de las legislaciones de base de los sistemas tributarios municipales.

En el marco de cambios tan complejos, el proyecto se ha abierto paso por casi diez años en un terreno lleno de dificultades y los resultados pueden considerarse satisfactorios, tomando en cuenta sus efectos sobre la formación de recursos humanos y sobre la contribución a la generación recursos provenientes de la cobranza del IBI.

A pesar de los hechos particulares que rodean al caso en cuestión, el mismo presenta numerosas facetas interesantes que permiten extraer algunas lecciones que pueden ser de interés para mejorar la experiencia y para aplicarla en otras realidades.

4.1 La descentralización de un esquema en lugar de la descentralización de un problema

Todo proceso de descentralización supone la existencia de un ente central que cede parte de sus funciones a uno o varios entes más pequeños. Un rasgo característico de estos procesos es que el ente receptor de la nueva función no está, en un primer momento, en condiciones de recibir la nueva tarea y por tanto requiere de un tiempo de ajuste y aprendizaje.

En el marco de este esquema general, en el mundo real pueden darse varias situaciones pero hay dos que pueden ofrecer el contraste que se quiere transmitir. En un caso, el ente central hace algo bien y lo descentraliza para que los entes descentralizados lo perfeccionen y logren mejores resultados. En el caso más común, el ente central no encuentra el modo de lograr buenos resultados y busca en la descentralización una forma de que otro resuelva el problema con el agravante de que ese Otro generalmente no está en condiciones para resolverlo. En el primer caso, el ente central puede descentralizar un esquema en funcionamiento, mientras que en el otro descentraliza el problema.

El caso planteado es un ejemplo en el que, inicialmente, se descentralizó el problema, especialmente a partir de la legislación de 1991 que transfirió el cobro del IBI a los municipios. A pesar de las dificultades, los municipios se hicieron cargo del problema y obtuvieron algunos logros en casos puntuales pero sobre la base de esfuerzos individuales y poco sostenibles en el tiempo.

El proyecto SISCAT, en este caso, vino a cubrir una falla del proceso de descentralización y generó condiciones similares a las de la “descentralización del esquema”.

En efecto, el hecho de haberse hecho la adaptación de una solución informática única, con procedimientos y formularios comunes para todos los municipios, sumado a que el SISCAT actúa como servicio de soporte de sistemas, constituye un esquema de soporte a la descentralización que no la obstaculiza sino que, por el contrario, le da más oportunidades de éxito y de crecimiento individual de los municipios intervinientes.

4.2 El acento en la formación de capital humano

Cuando se diseña un proceso de descentralización se tiene generalmente claro cuáles son los fundamentos teóricos de por qué resulta conveniente tal tipo de procesos. Sin embargo, pocas veces son explicitados los factores limitantes para tal tipo de procesos.

La limitante central de todo proceso de descentralización es el capital humano, por lo que la mejor forma de garantizar una efectiva descentralización es fortalecer este recurso.

Este hecho se potencia teniendo en cuenta la realidad de los municipios de Nicaragua, especialmente la de los municipios más pequeños.

En el marco del proyecto se han capacitado cerca de 1,800 técnicos en los diferentes niveles en que fue diseñado el programa y este puede considerarse uno de los elementos centrales del proyecto y la base de los logros realizados.

4.3 La transversalidad, una amenaza y una oportunidad

Las visiones más modernas de las organizaciones responden a un enfoque sistémico, según el cual existen fuertes relaciones de interdependencia entre las diferentes funciones que cumplen las diversas áreas de la organización.

La experiencia indica que existen ciertas funciones específicas para las cuales esta interdependencia con el resto de la organización se muestra como algo crítico y estratégico. Una correcta interpretación de esta interdependencia es clave para el éxito de una gestión, o bien, para que la misma sucumba en medio de un conflicto en el que las acciones de cada una de las áreas de la organización se neutralizan unas a otras.

Una de esas funciones suelen ser los sistemas de información. Estos permanentemente interactúan con prácticamente todas las áreas de una organización proveyendo y capturando información.

En este contexto, los catastros son partes de los sistemas de información de un gobierno local y, como tal, tiene relaciones con diversas áreas de la misma. Usualmente, las áreas de incumbencia del catastro suelen ser las de Planificación y las de Recaudación.

El conflicto que se genera usualmente puede plantearse del siguiente modo: por un lado, los objetivos de la planificación requieren información con un alto nivel de detalle y precisión, cuya generación requiere, generalmente, costosos recursos y largos procesos de captura, análisis y procesamiento. Por el otro lado, los requerimientos de las áreas de recaudación son generalmente más específicos, a veces menos complejos y siempre más urgentes.

Un resultado habitual de este conflicto de objetivos es la neutralización de los esfuerzos.

Sea que haya sido un objetivo deliberado o bien que haya sido el producto de la intuición, el proyecto ha podido tener un éxito razonable en la resolución de dicho conflicto y evitar así la neutralización de los esfuerzos. Las razones de este resultado pueden atribuirse a un conjunto de factores dentro de los cuales parecen clave los siguientes:

a. La priorización de lograr resultados en materia de recaudación que es el área que requiere información más simple.
b. La focalización en objetivos concretos y posibles para cada tipo de municipio.
c. La posibilidad de crecimiento escalonado, esto es que los municipios puedan ir pasando de un nivel a otro para así ir fijándose nuevas metas y obteniendo resultados en otros órdenes de la gestión municipal.

4.4 El desafío del cierre de la brecha entre la recaudación actual y la potencial

Independientemente de la forma de medir o estimar el potencial de recaudación del IBI, resulta claro que los municipios están bastante lejos de lograr aproximarse a dicho nivel ideal. El hecho más preocupante es que, mientras que el nivel de la recaudación potencial crece continuamente por el desarrollo de los planes de relevamiento y catastro de parcelas, la recaudación, aunque crece, muestra signos de agotamiento y se incrementa a tasas cada vez menores.

Las razones de este comportamiento debe atribuirse esencialmente a la falta de ajuste de las tablas de valores catastrales el que, de acuerdo con la legislación actual, debe ser impulsado por cada uno de los municipios.

La cuestión encierra dos tipos de cuestiones: por un lado, el ajuste de los valores de las propiedades a los valores de mercado; por el otro, el efecto de la inflación sobre valores nominales establecidos en un momento del tiempo.

El primer punto conduce a una cuestión central del diseño de los impuestos sobre la propiedad cual es si debe ser la autoridad local la que fija los valores de las propiedades o bien si debe ser una autoridad de un nivel superior. Las autoridades locales suelen estar demasiado cerca de los vecinos como para determinar el valor de sus propiedades y es por eso que se argumenta muchas veces que ellas no deben ser las encargadas de fijar las tablas de valuación.

El segundo punto, parece más simple. El ajuste automático de las tablas de valores por inflación puede ser una vía adecuada para mantener el nivel de las recaudaciones en términos reales. La experiencia centroamericana en este punto es muy ilustrativa dado que un tema relevante en muchos países es la desactualización de los valores nominales durante años y a veces hasta décadas.

4.5 La búsqueda de soluciones factibles a costos razonables

La realización de catastros ha tenido siempre el aura de ser una cuestión de gran complejidad y sumamente costosa por el volumen y la calidad de la información requerida (planimetría, fotografías aéreas, levantamientos en terreno, etc.).

El proyecto SISCAT ha aplicado métodos que permiten un crecimiento modular y el escalamiento de las tareas de modo de ajustarse a las necesidades y posibilidades de los municipios.

Una de las lecciones más importantes que ofrece el proyecto es el hecho de que cada municipio ha podido confeccionar sus catastros a la medida de sus necesidades comprometiendo costos razonables y que le han permitido, en una primera etapa, apuntalar la recaudación del IBI.

4.6 Hacia un modelo de apoyo a la recaudación

Un hecho importante de la experiencia del proyecto SISCAT es que en las oficinas centrales existe un centro de cómputo que efectúa tareas de desarrollo, mantenimiento y también servicio de apoyo a los municipios en el mantenimiento de copias de respaldo de la información de base y la preparación de reportes solicitados por las autoridades municipales. Estos reportes se orientan fundamentalmente a cubrir las necesidades de gestión de recaudación de dichas autoridades.

Esta peculiaridad del proyecto, hace que sea razonable pensar en que, al menos para municipios de pequeña envergadura, este modelo de apoyo a la gestión de recaudación pueda generalizarse a otros impuestos.

En este caso, deben tenerse en cuenta ciertas condiciones básicas del servicio que surgen de la propia experiencia de SISCAT. Esencialmente, estas condiciones son:

a. Prestar servicios modulables a la medida de los usuarios,
b. Trabajar sobre la base de la demanda de los servicios,
c. Aportar valor agregado a los usuarios a través de las mejoras de los productos y del servicio.

Anexo 1: Contenidos Programáticos de la Capacitación SISCAT

La capacitación se realiza en cinco niveles:

0 – Autoavalúo
1 – SISCAT
2 – Levantamiento catastral
3 - Automatización de la información gráfica.
4 - Sistema de Información Municipal.

Los principales contenidos se explicitan en la tabla siguiente.

Capacidad a desarrollar	Contenido básico	Niveles				
		0	1	2	3	4
Determinar el valor de las propiedades.	**Por autoavalúo.**	X				
	Utilizando el software SISCAT.		X	X	X	X
Utilizar cartografía catastral	**Proporcionada por las instancias nacionales.**	X	X	X	X	X
	Cartografía urbana elaborada por la municipalidad a partir de los levantamientos catastrales urbanos.			X		
	Cartografía urbana municipal digitalizada en un software gráfico para su uso automatizado.				X	X
Elabora mapas y planos temáticos.	**Con información de autoavalúo.**	X				
	Con la información de los reportes del sistema.		X	X		
	Mapas catastrales urbanos de manera manual.			X		
	No automatizados resultado de la vinculación de la información gráfica y alfanumérica en el software gráfico.				X	
	Automáticos a partir del análisis de la información del SIG, conformado con la información catastral gráfica y alfanumérica.					X
Proporciona información destinada a:	**Cobro de impuestos.**	X	X	X	X	X
	Elaborar diagnósticos.	X	X	X	X	X
	Ejercer el control urbano.	X	X	X	X	X
	Elaborar presupuestos.		X	X	X	X
	Planes operativos anuales, planes de desarrollo municipal, planes estratégicos, planes de desarrollo urbano.		X	X	X	X
	Planes de ordenamiento territorial.		X	X	X	X
Realizar la encuesta catastral.	**Con formulario de autoavalúo.**	X				
	Con formularios diseñados para introducirlos al sistema computarizado.		X	X	X	X
Generar reportes con fines de planificación.	**Manual.**	X				
	A partir de la información procesada en el software SIS-CAT de manera automática.		X	X	X	X
Mediciones.	**Medir terrenos, construcciones y mejoras de las propiedades.**			X		
	Medir propiedades rurales con el GPS de mano.			X	X	
	Elaborar planos catastrales rurales de manera manuales.			X		
	Registrar automáticamente la información obtenida en el campo para elaborar planos catastrales rurales de manera automática.				X	X
Automatizar la información gráfica	**Usar software para el manejo y almacenamiento de la información gráfica.**				X	X
	Vincular información gráfica con la base de datos catastral				X	X
Manejar un Sistema de Información Municipal	**a partir de la información catastral con fines de planificación tanto del territorio municipal como de las zonas urbanas.**	X	X	X	X	X

Anexo 2: Lista de Municipios

Municipio	Población	Viviendas totales	Tamaño	Municipio	Población	Viviendas totales	Tamaño
ACOYAPA	18,639	2,926	3	NAGAROTE	31,964	5,941	4
ACHUAPA	13,488	2,179	3	NANDAIME	35,457	6,253	4
ALTAGRACIA	19,390	3,039	4	Nindirí	33,619	6,101	4
BLUEFIELDS	41,204	7,464	4	Niquinohomo	14,927	2,666	3
BOACO	49,511	8,551	5	NUEVA GUINEA	95,338	14,103	6
CAMOAPA	34,881	5,467	4	OCOTAL	29,544	5,295	4
Cárdenas	5,062	857	2	PALACAGUINA	12,771	2,168	3
CATARINA	7,822	1,324	2	POSOLTEGA	16,634	2,768	3
CINCO PINOS	6,377	1,019	2	Potosí	11,631	2,162	3
CONDEGA	26,884	4,541	4	PUEBLO NUEVO	20,778	3,434	4
CORINTO	17,385	3,512	3	PUERTO CABEZAS	46,876	7,256	5
CORN Island	6,042	1,216	2	Puerto Morazán	13,145	2,282	3
CHICHIGALPA	44,508	7,976	4	QUEZALGUAQUE	8,444	1,410	2
CHINANDEGA	130,088	22,585	6	QUILALÍ	22,607	3,658	4
DIPILTO	4,227	713	1	RIVAS	40,180	7,346	4
Diriamba	55,014	9,824	5	ROSITA	16,805	2,806	3
EL ALMENDRO	14,022	2,171	3	SAN CARLOS	34,588	5,736	4
EL CASTILLO	10,853	1,762	3	SAN FERNANDO	6,630	1,199	2
EL JICARAL	11,499	1,891	3	San Francisco del Norte	6,052	995	2
El Jícaro	24,031	4,005	4	SAN ISIDRO	15,672	2,638	3
EL RAMA	50,629	8,024	5	SAN JORGE	7,436	1,403	2
EL REALEJO	9,416	1,728	3	San Juan de Limay	12,872	2,215	3
EL ROSARIO	4,267	774	1	San Juan de Río Coco	17,411	2,902	3
EL SAUCE	27,947	4,673	4	SAN JUAN DEL SUR	14,014	2,467	3
EL TUMA-LA DALIA	51,553	8,578	5	SAN MARCOS	28,747	5,052	4
EL VIEJO	77,837	13,420	5	SAN PEDRO DE LÓVAGO	7,343	1,198	2
Estelí	103,831	19,157	6	San Pedro del Norte	4,097	654	1
GRANADA	105,433	18,178	6	SAN RAFAEL DEL SUR	39,842	7,575	4
JALAPA	46,583	8,018	4	SAN. FRANCISCO LIBRE	9,018	1,539	2
JINOTEGA	82,454	14,466	5	SANTA MARIA	3,743	559	1
JINOTEPE	40,455	6,975	4	Santa Rosa del Peñón	9,820	1,564	3
Juigalpa	51,554	9,173	5	SANTA TERESA	18,715	3,384	3
LA CONQUISTA	4,009	703	1	SANTO DOMINGO	13,187	2,080	3
LA LIBERTAD	9,933	1,594	2	SANTO TOMÁS	17,528	2,986	3
La Paz	4,438	804	1	Santo Tomás del Norte	7,369	1,160	2
LA PAZ CENTRO	29,691	4,998	4	SIUNA	63,005	10,625	5
Larreynaga-Malpaisillo	31,377	5,110	4	SN. JUAN DEL NORTE	274	56	1
León	175,096	30,399	6	SOMOTILLO	26,839	4,580	4
MACUELIZO	5,082	759	2	SOMOTO	30,974	5,206	4
MANAGUA	902,671	168,095	7	TELICA	24,639	4,059	4
MASATEPE	27,496	4,832	4	TELPANECA	16,102	2,548	3
MASAYA	130,749	22,543	6	TIPITAPA	97,770	17,003	6
MATAGALPA	113,639	19,798	6	TOTOGALPA	9,459	1,438	2
MORRITO	6,658	1,138	2	VILLA SANDINO	15,212	2,482	4

Municipio	Población	Viviendas totales	Tamaño	Municipio	Población	Viviendas totales	Tamaño
MOZONTE	5,632	910	2	VILLANUEVA	25,129	4,060	4
MUELLE DE LOS BUEYES	26,330	4,247	4	YALAGUINA	8,214	1,419	2
MURRA	11,822	1,922	3	TOTAL	3,719,930	650,469	

Bibliografía

- AMUNIC, (2000): *Compendio Normativo Municipal*, Tomos 1-5, Managua, marzo 2000.
- Belli, Claudia, SISCAT, (2002): *Evaluación de las Fases III y Puente*, INIFO-PNUD-SANIDA, Mayo 2002.
- Bird, Richard, (1999): *Rethinking Subnational Taxes: A new look at Tax Assignment*, IMF, Working Papers, Dec. 1999.
- Bird Richard y Slack, Enid, (2002): *Impuestos sobre la tierra y la propiedad: Un estudio*. Banco Mundial, Marzo 2002.
- Comisión Sectorial para la descentralización, *Informes de gestión 2000 y 2001*.
- Atkinson, Anthony y Stiglitz, J, (1980): *Lectures on public economics*, McGraw Hill, New York, 1980.
- Eguino, Huascar y Henry, Fabrice, Editores, (1998): *La modernización de las finanzas municipales: un paso esencial para la consolidación institucional*, BID, FEMICA, Fondo Suizo de Cooperación Técnica/BID, 1998.
- Espitía Avilez, Gonzalo, (2000): *Descentralización Fiscal en Nicaragua – Documento de Actualización,* Agencia de Cooperación Alemana(GTZ); Managua, Junio 2002.
- Kelly, Roy y Musiunu, Zainab, (2000): *Implementing Property Tax Reform in Tanzania*, Lincoln Institute of land policy; Working Paper, 2000.
- SISCAT, (2002): *Comportamiento de las recaudaciones IBI 1995-2001*, Proyecto Nic/98/015, Managua, Octubre 2002.
- SISCAT, (2000): *Impacto del SISCAT en la recaudación del IBI*, Proyecto NIC/98/015, Managua, 2000.
- SISCAT, (2002): *Informe año 2001 y Cronograma 2002*, Proyecto Nic/98/015, Managua, 2002.
- SISCAT, (2001): *Informe semestral enero-Junio 2001*, Proyecto Nic/98/015, Managua, 2001.
- SISCAT, (1998): *Talleres de información a autoridades municipales*, Proyecto Nic/98/015, Mimeo.
- Vega Vargas, Gustavo A y Blandón Argeñal, Freddy, (1998): *Análisis Jurídico de la Ley de Justicia Tributaria y Comercial desde el ámbito municipal*, INIFOM-AMUNIC (Contribución técnica de FAMU-GTZ y PMD-PADCO-USAID), Managua, Noviembre de 1998.
- Wuensch,Jeff; Kelly, Frank y Hamilton, Thomas, (2000): *Land value taxation views, Concepts and Methods: A primer*, Lincoln Institute of land policy; Working Paper, 2000.

2.8 Diagnóstico del Sistema de Ingresos Municipales de Panamá[1]

José Arista

1. Introducción

El análisis de los ingresos de los municipios de la República de Panamá cobra importancia en una coyuntura en la cual el gobierno está interesado en reducir el déficit fiscal y de esta manera reducir progresivamente la deuda externa, de tal manera que en 15 años ésta no represente más del 50% del PIB. Parte de esta preocupación del Gobierno Central se traduce en esfuerzos por mejorar el marco legal del sistema tributario y modernizar la administración tributaria; pero paralelamente las administraciones tributarias municipales también deben asumir el reto que enfrenta el Gobierno.

Parte de esta estrategia es realizar un diagnóstico de los principales elementos que restringen y limitan un mayor nivel de recaudación tributaria en el ámbito municipal. Para este fin es necesario revisar la tendencia y cuantificar la recaudación municipal en los últimos años, analizar en detalle los principales problemas que genera el actual marco legal tributario y finalmente diagnosticar las principales fallas de las administraciones tributarias municipales.

La Republica de Panamá se divide políticamente en provincias, éstas a su vez en distritos y ellos en corregimientos. Cada distrito cuenta con un municipio; existen 75 municipios en Panamá, en los que habitan 2.74 millones de personas, de las cuales el 37% se concentra en los distritos de Panamá y San Miguelito. En general los municipios de Panamá no son muy poblados, aproximadamente las dos terceras partes del total de distritos tienen menos de 20.000 habitantes y el 83% tienen menos de 50.000 habitantes.

Según el censo del año 2000, en los municipios con menos de 100 mil habitantes predomina la población rural. Excluyendo los municipios de Panamá y San Miguelito, el 59% de la población es rural.[2]

Respecto a las características socioeconómicas de este país, se puede mencionar la marcada desigualdad existente en la distribución de los recursos y el acceso a un mejor nivel de vida; por ejemplo, el índice de desarrollo humano tiene su valor más bajo en los municipios más pequeños y su valor más alto en los dos municipios más grandes. Otro indicador del grado de desigualdad económica entre municipios es el número de hogares con teléfono, mientras el 65% de los hogares de los dos municipios más grandes tienen este servicio, en el caso de los hogares de los municipios con menos de 20 mil habitantes este porcentaje llega a menos del 15%. [3]

---

1 El presente trabajo refleja exclusivamente las opiniones del consultor y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

2 Contraloría General de la República: Censo de 2000.

3 Del total de 75 distritos de la Republica de Panamá se ha excluido a los distritos de las comarcas de Ngôbe Buglè, de Kuna Yala, y de Emberà, la principal razón fue la falta de información estadística.

Cuadro 1
Desarrollo social de los municipios de Panamá - Año 2000

Rangos de Población Desde	Hasta	Población	Número de distritos	% de población por tramos	Número viviendas ocupadas	Vivienda sin teléfono	% de vivienda sin teléfono	Índice de desarrollo humano 2000
0	5000	22,079.9	7	0.8	5,993	5,221	87.1	410.4
5001	10000	157,065.7	19	5.8	37,766	32,608	86.3	446.6
10001	20000	274,815.5	18	10.2	61,146	54,517	89.2	411.8
20001	50000	326,480.6	10	12.1	77,679	57,475	74.0	505.2
50001	100000	355,133.4	5	13.2	77,715	57,497	74.0	645.4
100001	200000	584,371.3	4	21.7	140,232	80,473	57.4	679.0
Más de 200000		1,022,226.7	2	38.0	256,537	96,265	37.5	686.0
		2,742,173.1	65	100.0	657,068	384,056	58.4	

Fuente: Contraloría General de la Republica: Censo de 2000.

El objetivo central de este estudio es analizar el Sistema Tributario Municipal (STM) de Panamá, país cuyas tendencias principales han sido caracterizadas brevemente en los párrafos anteriores. Para este fin se describirá con mayor detalle la normatividad existente; la importancia económica de los municipios, tanto en forma agregada como al nivel de detalle por grupos de municipios en función a su nivel de población; el nivel de desarrollo de la administración tributaria municipal de la Ciudad de Panamá y finalmente los desafíos y las opciones estratégicas.

El estudio se divide en cuatro capítulos. En el primero se hace una exposición de las principales características del marco legal existente sobre los aspectos tributarios municipales, así como una breve descripción de los cuatro impuestos más importantes para los municipios:

- Impuesto a las actividades económicas.
- Impuesto sobre la circulación de vehículos (Rodamiento).
- Impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas.
- Impuesto sobre edificaciones y reedificaciones.

Al final de esta parte se hacen comentarios referente a las principales deficiencias del sistema tributario municipal, mencionándose en particular el gran nivel de discrecionalidad que otorgan las normas legales al Tesorero Municipal y en segundo lugar la falta de un sistema tributario municipal con mayor equidad; por mencionar un ejemplo: hace más de 30 años que no se actualizan los valores nominales del Impuesto sobre Circulación de Vehículos; peor aún, el monto del impuesto no depende en forma directa o indirecta de un criterio objetivo como podrían ser la afectación del ambiente y posibles daños a la red vial.

En la segunda parte se desarrolla con mayor detalle lo concerniente a la administración tributaria y, para el caso, se ha elegido la administración tributaria municipal de la ciudad de Panamá. Se ha profundizado en el detalle para dar a conocer las diferentes partes del proceso administrativo. La principal deficiencia observada en la administración analizada es la carencia de un enfoque sistémico. Evidentemente esa deficiencia se corrige con la introducción de un buen sistema informático, pero la administración carece de recursos y el capital humano calificado para estas actividades es relativamente escaso.

La falta de una estrategia integral, así como de los recursos necesarios para su desarrollo explica él porqué la recaudación por concepto del impuesto a las actividades económicas es apenas la mitad del nivel declarado; brecha que nos muestra el nivel de recaudación adicional que se puede lograr con algunas mejoras administrativas especificas.

En la tercera parte se describen las tendencias del Sistema Tributario Municipal de Panamá. Con ese propósito se analizó el peso económico de los municipios por su participación en el PIB, encontrándose que en promedio, en el período 1995-2000, los municipios manejaron recursos equivalentes al 0.7% del PIB, de los cuales el 70% correspondía a ingresos por impuestos, tasas y contribuciones (ITC). Esto se manifestó en que los municipios apenas gastaron el equivalente a US$22.7 por habitante, monto que en términos nominales se ha ido incrementando ligeramente en los últimos años, pero que en términos reales se ha mantenido constante en los mismos niveles del año 1995. El panorama descrito cambia cuando se hace un análisis de los ingresos municipales por habitante en función al nivel de población de los municipios; se observa una gran heterogeneidad: así por ejemplo, de una muestra de 65 municipios elegidos 14 municipios, que explican el 56% de la población total, han mejorado su nivel de ingreso pero, 41 distritos donde habitan el 31% de la población total, han mostrado una caída de sus ingresos. Ver Cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación de ingresos por habitante en términos reales, año 2000 comparado con 1995 como año base

Situación	Grupos	Número de municipios	Población (en miles)	% respecto al total
Mejor.	1,7,6	14	1,372	56
Igual	4	10	320	13
Peor	2,3,5	41	771	31
Total	**7**	**65**	**2,463**	**100**

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Finalmente, en la cuarta parte del estudio, se analizan los desafíos y estratégicas para encararlos. La concentración del análisis recae en algunos aspectos claves que demandan atención a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia en las administraciones de los municipios. Por ejemplo, el fortalecimiento de la autoridad del Alcalde frente al poder administrativo que actualmente detenta el Tesorero. Para contrarrestar esta deficiencia se proponen acciones que impidan la discrecionalidad del Tesorero, pueden ser dos: simplificar el impuesto a las actividades económicas y modificar el impuesto de circulación vehicular.

En resumen, potenciar la recaudación municipal en Panamá demanda analizar con mayor detalle: 1) El entorno institucional, el mismo que se inicia con una determinación clara y precisa de las funciones del municipio. 2) El marco institucional que posibilite una mejor coordinación entre todas las autoridades de cada uno de los municipios, y 3) Las normas legales, deben permitir impuestos claros y bien determinados de tal manera que se reduzca al máximo la discrecionalidad de la autoridad tributaria.

2. Marco Legal de la Tributación Municipal en Panamá

El marco legal de la tributación municipal en Panamá está constituido básicamente por la Constitución Política de la República de Panamá, la Ley N° 106, “Ley Sobre Régimen Municipal”, los Acuerdos Municipales, el Código Judicial, el Código Fiscal, el Decreto de Gabinete N° 23 de 1971 que señala los montos que se debe cobrar por impuesto de circulación de vehículos, entre otras normas.

La Constitución panameña, en su artículo 229, reconoce a los municipios como organizaciones políticas autónomas de la comunidad establecida en un Distrito, cuya función es promover el desarrollo de la misma y la realización del bienestar social, colaborando para ello con el

Gobierno Nacional. Cabe señalar que la Constitución no menciona específicamente las competencias ni funciones de los municipios.

Por otro lado, ante la ausencia de un Código Tributario Municipal o Ley Orgánica de Municipios, la Ley N° 106, que norma este campo, es la que contiene gran parte del régimen tributario. Mediante ella se precisan las competencias y facultades de cada entidad que forma parte de la administración municipal, así como su patrimonio y fuentes de ingresos, entre otros temas. Pero tampoco establece las competencias ni funciones del municipio como ente político y autónomo.

Es necesario señalar que existen tres instituciones fuertes en los municipios panameños: el Alcalde, el Concejo Municipal y el Tesorero Municipal.

En cuanto al Alcalde, debemos indicar que, de acuerdo al artículo 43° y numerales 1 y 2 del artículo 45° de la Ley N° 106, es el Jefe de la Administración Municipal y Presidente del Concejo Municipal y el encargado de presentar diferentes proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos; asimismo, ordena los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

Sin embargo, es el Tesorero Municipal, quien es elegido por el Concejo Municipal (artículo 52°), y de acuerdo al numeral 1º del artículo 57° de la Ley 106 efectúa las recaudaciones y pagos del municipio. Jerárquicamente el tesorero no depende del alcalde sino del Concejo.

Por su parte, el Concejo Municipal es el ente corporativo que establece los tributos mediante acuerdos (numeral 9 del artículo 17° de la Ley N° 106), los acuerdos no requieren la aprobación del Alcalde.

2.1 Los ingresos municipales

Al respecto, el artículo 242 de la Constitución Panameña señala que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, dejando a la ley la posibilidad de establecer excepciones, así como establecer la debida separación de las rentas y gastos nacionales de los municipales. Adicionalmente, el artículo 243° detalla las fuentes de ingreso (ver Anexo N° 1), añadiendo que la ley podrá establecer otras que se estimen convenientes.

Finalmente, el artículo 245° de la citada norma, consagra autonomía a los municipios dentro del marco de la Constitución y la ley: “El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasa o impuestos municipales. Los municipios solo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal. De este modo, son los Concejos Municipales los que pueden exonerar, reducir, condonar cualquier deuda que tenga un contribuyente.

Por su parte, y conforme se señaló en párrafos anteriores, la Ley N° 106 determina la facultad del Concejo Municipal para “establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales”. Sin embargo, el numeral 6 del artículo 21° establece un límite a esta facultad al determinar que: “Es prohibido a los Concejos gravar con impuestos lo que haya sido gravado por la Nación”, es decir, que el Concejo Municipal no puede imponer ningún tipo de gravamen a una actividad que por ley ya fue gravada con un tributo nacional, impidiendo así la doble tributación por parte del gobierno central y el gobierno municipal. Y, para que no quede ningún margen de duda, esta misma idea es reforzada en el artículo 79° de la misma ley cuando menciona que: “Las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la Ley autorice especialmente su establecimiento”.

Con esta restricción de por medio, el Concejo Municipal tiene facultades para establecer impuestos como fuentes de ingresos municipales, sin consulta o autorización previa de ningún organismo o dependencia; la constitucionalidad y legalidad de estos acuerdos corresponderá a la Corte Suprema de Justicia, conforme lo señala el artículo 203° de la Constitución de Panamá.

2.2 Principales impuestos y sus regulaciones

Las fuentes de ingreso que nutren el sistema impositivo de los municipios están constituidas por los impuestos, tasas, derechos, multas, donaciones, transferencias, y emisión de bonos y valores con el aval de la Nación (Ver detalle en el Anexo 1). El sistema comprende básicamente cinco tributos:

- Impuesto sobre las actividades económicas.
- Impuesto sobre la circulación de vehículos.
- Impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas.
- Impuesto sobre edificaciones y reedificaciones.
- Impuesto de degüello.

El 90% de la recaudación tributaria está concentrada en los dos primeros, el Impuesto a las actividades económicas y el Impuesto sobre circulación de vehículos; el Impuesto de degüello es el de menor cuantía. También existen otros impuestos cuya recaudación es mínima y que la Ley les denomina derechos.

2.2.1 Impuesto sobre las Actividades Económicas

El artículo 74° de la Ley N° 106 señala que “Son gravables por los municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito”.

En el artículo siguiente la Ley detalla las actividades que están gravadas (Ver Anexo 2), aunque este artículo termina diciendo: **"Cualquier otra actividad lucrativa"**, con lo cual resulta totalmente genérica la aplicación de este impuesto. En la actualidad, los municipios han codificado aproximadamente 160 diferentes tipos de actividades comerciales e industriales, especificando para cada uno de ellos un monto o un rango máximo y mínimo del impuesto específico. Sin embargo, hay dos excepciones importantes, la actividad agrícola y la que haya sido gravada por el Gobierno Nacional con impuesto similar.

La parte más problemática de este impuesto es su determinación. Al respecto los municipios han establecido diferentes estrategias sin lograr un esquema objetivo y equitativo. Así por ejemplo, el Municipio de Panamá determina el impuesto de 124 actividades o giros de negocios que cobra a cada empresa en función a las ventas o ingresos brutos señalados en la declaración de impuestos nacionales, el resto de actividades se determinan en función a diferentes criterios, por ejemplo los negocios de combustible pagan en función al número de expendedores; los negocios de pesas y medidas pagan en función al número y capacidad de estas máquinas; los balnearios, piscinas y sitios de recreación pagan en función de las personas que ingresan.

Los municipios de otros distritos no utilizan la declaración de impuestos nacionales, ellos tasan cada actividad en función al rango del impuesto y la actividad o giro del negocio, no queda claro el parámetro utilizado para llevar a cabo dicha determinación de la deuda.

Ésta ambigüedad nace en la Ley N° 106, en cuyo artículo 87° se precisa que “La calificación o aforo de las personas o entidades naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos,

contribuciones, derechos y tasas que estableciere esta Ley, corresponde al Tesorero Municipal y regirá después de haberse efectuado la respectiva comunicación al contribuyente". Sin embargo, no establece ningún criterio, solo el artículo 94° señala:

> *"Los gravámenes y derechos establecidos por el Municipio para aquellas actividades cuyo impuesto, derecho o contribución haya sido previamente determinado se aforarán o se calificará a cada contribuyente teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes elementos de juicio: el tipo de actividad u ocupación, el valor del inventario, el valor del arrendamiento del local, su ubicación o frente de la calle o avenida, el espacio del piso, la capacidad de asiento, el número de cuartos, unidades o piezas de equipo, el número de trabajadores, el número aproximado de clientes, el número de compañías representadas, el precio de entrada, el capital invertido, el volumen de compras, el volumen de ventas, los ingresos brutos, el tipo o tamaño del equipo, el volumen de producción o la capacidad productiva".*

En resumen, las variables que puede utilizar el Tesorero Municipal son muy diversas pudiendo ser hasta arbitrarias, y existe una facultad amplia de la autoridad para determinar una deuda.

2.2.2 Impuesto sobre la Circulación de Vehículos o Rodamiento.

También constituye un ingreso municipal el Impuesto sobre la Circulación de Vehículos conocido localmente como Impuesto de Rodamiento, basado en el Decreto de Gabinete N° 23 del 28 de febrero de 1971. Esta norma establece una serie de montos fijos a pagar por el propietario en función al tipo de vehículo y la capacidad del mismo, medido de acuerdo al número de pasajeros que puede desplazar (Ver para detalles el Anexo 3).

El rango de las tarifas va desde US$18 hasta US$242, siendo el rango más importante el de los vehículos de uso particular, los cuales, independientemente del valor del vehículo, modelo, antigüedad, capacidad del motor u otra característica, asciende a US$26 si tiene capacidad para cinco pasajeros y a US$36 si su capacidad es de seis pasajeros.

Este impuesto es de periodicidad anual y el moroso o deudor que no tenga placa autorizada corre el riesgo de que su vehículo sea capturado.

2.2.3 Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas

Este impuesto está contemplado en el numeral 4 del artículo 243 de la Constitución de Panamá, y regulado mediante la Ley N° 55 del 10 de julio de 1973.

Para la aplicación del impuesto se distinguen tres tipos de establecimientos comerciales:

- Ventas al por mayor, los que venden de nueve litros a más.
- Ventas al por menor, denominados bodegas, los que venden en recipientes llenos y cerrados, y tienen como límite la venta de nueve litros a una misma persona, en la misma fecha.
- Venta al detalle, denominadas cantinas, en recipientes abiertos para el consumo.

El monto del impuesto dependerá del lugar dónde esté ubicado el local, de acuerdo a la siguiente tabla:

Cuadro 3
Impuesto al expendio de bebidas alcohólicas

TIPO DE NEGOCIO	LUGAR DE VENTA	MONTO DEL IMPUESTO
Al Por Mayor	Panamá y Colón	150 a 200 balboas.
	David	100 a 150 balboas
	Demás distritos	100 balboas
Bodega	Panamá, Colón y San Miguelito	200 balboas
	Resto de distritos.	50 a 75 balboas.
Cantina	Panamá, Colón y San Miguelito	125 a 250 balboas.
	Resto de distritos.	50 a 75 balboas.

Fuente: Ley No. 55 del 10 de julio de 1973.

2.2.4 Impuesto a las Edificaciones y Reedificaciones.

Las edificaciones y reedificaciones están incluidas dentro de las actividades señaladas por el artículo 75° de la Ley N° 106 como gravables. Las personas interesadas en construir deben obtener un permiso municipal. Los municipios pueden establecer diferentes tasas. En el caso del distrito de Panamá el impuesto se determina de la siguiente manera:

Cuadro 4
Tasas del impuesto a las edificaciones y reedificaciones

Rango del valor de la edificación	Monto
Hasta US$500	Exonerado.
Entre US$501 y 500,000	1% del valor de construcción.
Entre US$500,001 y 1,000,000	La tarifa establecida en el rango anterior más el 0.25% sobre la cantidad adicional.
Más de US$1,000,000	Las tarifas establecidas en los rangos anteriores, más el 0.25% sobre la cantidad adicional.

Fuente: artículo 75° de la Ley N° 106.

2.2.5 Impuesto de Degüello

Este impuesto está contemplado en el numeral 9 del artículo 243 de la Constitución de Panamá. El hecho generador del impuesto es el sacrificio de ganado vacuno, porcino, cabrío u ovino. El impuesto se paga en el municipio de donde procede la res, y las tarifas son distintas de acuerdo con las características del ganado.

2.2.6 Otros tributos

Conforme se mencionara anteriormente, además de los impuestos señalados existen otros impuestos que se denominan derechos, pero que en conjunto tienen poca importancia fiscal, este es el caso del derecho de extracción de arena, cascajo, piedra de cantera, piedra caliza, arcilla y tosca, también del derecho por extracción de madera, entre otros.

Cuadro 5
Caracterización de los impuestos

Impuesto	Norma legal	Hecho imponible	Sujeto imponible	Alícuota o determinación	Periodicidad	Entidad que determina la tasa
Sobre las Actividades Económicas.	Ley N° 106 artículos 74 y 75, y los diferentes acuerdos municipales. En el distrito de Panamá el Acuerdo N° 136 del 29 de agosto de 1996.	Realización de toda actividad industrial, comercial o lucrativa que se realicen en cualquier distrito.	Empresa que realiza la actividad.	Se determina un monto fijo a pagar en función, principalmente, al nivel de venta. Se distinguen más de 169 actividades.	Mensual.	Cada uno de los Concejos Municipales.
Sobre la Circulación de Vehículos.	Decreto de Gabinete N° 23 del 28 de febrero de 1971.	Poseer un vehículo motorizado.	Propietario del vehículo.	Monto fijo por tipo de vehículo, independientemente del valor de este.	Anual.	Está determinado en la norma.
Al expendio de Bebidas Alcohólicas.	Numeral 4 del artículo 243 de la Constitución. Ley N° 55 del 10 de julio de 1973.	Venta de licor.	Propietario del local que expende licor.	Está determinado según la clasificación de mayorista, minorista o venta directa.	Mensual.	Está determinado en la Ley.
Sobre Edificaciones y Reedificaciones.	Ley N° 106 y los diferentes acuerdos municipales. En Panamá el Acuerdo N° 136, agosto de 1996.	Construcción de bienes inmuebles.	Propietario de la edificación.	Se aplican tasas progresivas al valor de la edificación.	Cuando ocurra el hecho imponible.	Cada uno de los Concejos Municipales.
De Degüello.	Numeral 9 del artículo 243 de la Constitución.	Sacrificio de ganado vacuno, porcino, cabrío u ovino.	Propietario del ganado.	Según las características del ganado.	Cuando ocurra el hecho imponible.	

Fuente: Leyes mencionadas en la segunda columna del presente cuadro.

2.3 Sanciones por incumplimiento

La Ley N° 106 estable algunos recargos como sanciones ante el incumplimiento de alguna obligación formal o sustancial. Al respecto presentamos el siguiente Cuadro:

Cuadro 6
Sanciones por las infracciones tributarias según la Ley No. 106

Obligación	Sanción en caso de incumplimiento	Norma
Pago de impuestos, contribuciones, rentas y tasas fijadas por año, se efectuará dentro del primer trimestre de cada año fiscal.	El valor insoluto sufre un recargo del 10%.	Artículo 83 numeral 2.
Pago de impuestos, contribuciones, rentas y tasas fijadas por mes, se efectuará durante el mes correspondiente.	El valor insoluto sufre un recargo del 20% durante el primer mes, y un recargo adicional del 1% por cada mes de mora.	Artículo 83 numeral 1.
Toda persona que realice actividad gravable está obligado a comunicarlo al Tesorero Municipal de su respetivo Distrito.	Cancelar el impuesto que le corresponde desde la fecha en que inició actividades, con un recargo del 25% por morosidad.	Artículos 84 y 85.
Notificar al Tesorero Municipal del cese de una actividad gravable, con una anticipación de 15 días.	Pagar el impuesto correspondiente al periodo de omisión.	Artículo 86.
Al efectuar cualquier gestión ante el Municipio, el interesado debe acreditar que está a paz y salvo con el Tesoro Municipal de su residencia.	No podrán obtener autorizaciones para celebrar contratos con el Municipio ni expedición o renovación de permisos para actividades de carácter lucrativo, así como no recibirá pagos del Municipio, entre otros.	Artículo 83 numeral 4.

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones establecidas en la Ley No. 106.

2.4 Comentarios sobre el marco legal

Revisando la estructura del sistema impositivo tributario de Panamá, llama la atención la inexistencia de un impuesto municipal sobre bienes inmuebles, impuesto que es administrado por el Gobierno Nacional y que rinde aproximadamente medio punto porcentual del PIB.

También se pueden efectuar las siguientes observaciones:

2.4.1 No existe una clara asignación de competencias a los municipios

Si bien la estructura actual del Gobierno de Panamá es centralizada, tiene un mínimo de delegación y autonomía para los gobiernos municipales. Por un lado, las competencias se concentran en el Gobierno Nacional. Los municipios concentran su actividad en el ornato y

limpieza, en la administración del servicio de matrícula de vehículos, administración de mercados, cementerios y parques municipales, entre otras; mientras que las tareas en el área de educación y salud son de responsabilidad del Gobierno Nacional.

Adicionalmente, en la medida en que no estén claramente definidas las funciones y obligaciones de los municipios, el sistema deja espacios para un rol más activo del Gobierno Nacional en el quehacer local. Por ejemplo los representantes de los corregimientos, quienes a su vez son miembros de los concejos municipales, reciben una transferencia directa del Gobierno Nacional para cubrir necesidades menores de la comunidad a la cual ellos representan. Más aun, en la medida en que las instancias representativas del Gobierno Nacional tienen mayor disponibilidad de recursos, muchos representantes de los corregimientos prefieren acudir a estas instancias para resolver sus problemas locales, originando injerencia de otras instituciones en el ámbito municipal.

Por otro lado, existen otros problemas de carácter estructural, vinculados con la distribución de funciones y atribuciones entre el Alcalde, el Concejo y Tesorero. Si bien el Alcalde prepara el presupuesto, no tiene acceso a los ingresos reales, ya que esta información la maneja el Tesorero, situación que se repite cuando la oficina de presupuesto (dependiente de Alcaldía) emite órdenes de pago sin conocer la situación real de los ingresos y es el Tesorero quien debe autorizar los pagos, por tanto, las prioridades y el manejo del gasto son dominadas por el Tesorero quien responde a los lineamientos del Concejo Municipal y no del Alcalde.

Si consideramos que diferentes partidos políticos o facciones de un mismo partido pueden distribuirse entre estas tres instituciones, es obvio que la actual estructura de gobierno municipal no facilita la concertación sino que transfiere al área administrativa y operativa del gobierno municipal la lucha política de los diferentes partidos. En este caso debería haber una normatividad más clara y precisa que delimite las funciones de control del Concejo y las funciones de gestión administrativa del Alcalde.

2.4.2 Problemas por aprobación de diferentes regímenes impositivos por Distrito

Si bien este tema también se vincula al punto anterior, consideramos que vale la pena mencionarlo aparte, ya que las consecuencias se manifiestan en otro campo.

Los acuerdos de los diferentes Concejos Municipales establecen amplios rangos y variados criterios para la determinación del impuesto a las actividades económicas, quedando finalmente este impuesto a discreción del tesorero. En este sentido, podemos afirmar que no se cuenta con una política local coherente y uniforme, lo cual puede perjudicar la transparencia necesaria para dar muestras suficientes sobre la equidad del accionar de la autoridad.

Esta misma falta de equidad se puede observa en el accionar del Concejo Municipal cuando aprueba resoluciones condonando total o parcialmente deudas municipales, y en el accionar del Tesorero Municipal cuando realiza el aforo o calificación del tributo, ya que toda acción que genere alguna modificación en la deuda de un contribuyente debe estar tipificada y tener posibilidades de hacerse extensivo a todos los contribuyentes que se encuentren en la misma situación, para evitar el exceso de discrecionalidad.

2.4.3 Falta de una secuencia lógica de los procedimientos de recaudación

La Ley N° 106 señala que en el caso de que un contribuyente no esté de acuerdo con el aforo del Tesorero, tiene como opción realizar un reclamo, el mismo que debe ser resuelto en un plazo de treinta días por la Junta Calificadora Municipal que está compuesta hasta por un total de 10 representantes tanto del municipio como del sector privado.

Como es de esperar, en los municipios grandes son muy pocos los casos que se resuelven en ese plazo. Pese a ello, la Ley no indica cuáles son las consecuencias si la Junta Calificadora no resuelve un reclamo en el plazo señalado, existiendo un claro vacío legal.

Otro aspecto importante sobre el cual se debe llamar la atención es el procedimiento de la cobranza coactiva. La ley señala que toda deuda por concepto de rentas, impuestos, tasas y contribuciones no abonados oportunamente al municipio puede ser cobrada mediante el juez coactivo. Sin embargo, es necesario indicar que no existe norma alguna que regule el procedimiento sobre las notificaciones previas y los plazos respectivos, y los requisitos para que una deuda sea calificada como pasible de ser cobrada en forma coactiva.

2.4.4 La figura jurídica del “paz y salvo”

Una figura interesante que incluye la Ley N° 106 es la emisión del “paz y salvo”. Estos son documentos que emiten los municipios indicando que el contribuyente no tiene deuda con el municipio de su residencia o domicilio. Cuando el interesado no acredita esta situación, según la ley, no puede celebrar contratos con el municipio, ni recibir pagos del tesoro, así como tampoco obtener licencias ni renovación de permisos para realizar actividades de carácter lucrativo, entre otros.

Sin embargo, debido a que esta disposición impide que muchos contribuyentes puedan obtener, por ejemplo, una licencia de circulación, los municipios han optado por la emisión de un “paz y salvo especifico”, de carácter temporal, de tal manera que el contribuyente deudor pueda realizar otras actividades, que también le generan ingresos a los municipios, a pesar de que todavía mantiene su condición de deudor.

2.4.5 Comentarios sobre los impuestos

Respecto al **Impuesto sobre las Actividades Económicas** cabe destacar los siguientes aspectos:

Es un tributo complejo, cada municipio debe normar y administrar más de 160 actividades.

Es un sistema teóricamente regresivo. Conforme lo ha reglamentado el Municipio de Panamá, este impuesto grava proporcionalmente menos a los que más venden, y grava diferenciadamente a actividades similares, por ejemplo si el negocio es de venta al por mayor y vende entre 200 y 300 mil al año, la tasa implícita es 0.02%, pero si la venta es al por menor la tasa implícita es de 0.05%.

Cuadro 7

Equidad y uniformidad del impuesto a las actividades económicas en el distrito de Panamá

Nivel de ventas	Ventas al por menor		Ventas al por mayor	
	Monto fijo	Tasa implícita	Monto fijo	Tasa implícita
5 a 6 millones	700	0.01%	600	0.01%
200 a 300mil	125	0.05%	50	0.02%

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley No. 106.

Con relación al **Impuesto sobre Circulación de Vehículos** cabe señalarse lo siguiente:

La recaudación de este tributo está concentrada en el rango de automóviles de uso particular, los mismos que pagan entre US$26 y US$36 al año.

Es un impuesto regresivo, pues implícitamente grava con menos impuesto al automóvil con mayor valor.

Los montos son bajos, pues fueron establecidos en términos nominales en 1971, y desde esa fecha no han sufrido variación, mientras que el índice de precios en dólares se ha incrementado en los últimos 30 años en aproximadamente 313%. Es decir que US$26 de 1971 equivalen a US$107 de 2001[4].

Cuadro 8

Comparación del impuesto de circulación de vehículos entre Perú, Chile y Panamá

MARCA	MODELO	PERÚ US$	CHILE US$	PANAMÁ US$ Situación actual	PANAMÁ US$ Con precios Corregidos
Audi	A6 2.4	496	1130	26	107
BMW	325i Mec	290	632	26	107
Toyota	Corolla GLI	165	175	26	107
Volkswagen	Gol Confort	112	96	26	107
Toyota	Yaris 1.5 Mec	133	138	26	107
Hyundai	Accent 1.5	94	69	26	107
Daewoo	Tico SL	57	39	26	107
Fiat	Uno 45	52	19	26	107
Toyota	Hi Lux 4x4	256	394	26	107
Jeep	Grand Cherokee	469	737	36	148

Fuente: Publicación de Permisos de Circulación 2002 – SII (Chile); R.M. 002-2002-EF/15.

[4] Para mayor información ver la pagina web: http://www.bls.gov/cpi/

Internacionalmente es un impuesto bajo. Comparando la tasa con la del mismo impuesto en Perú[5] y Chile, vemos que, excepto en un caso, el impuesto siempre resulta menor en Panamá.

3. La Administración Tributaria

En general las administraciones tributarias municipales de la República de Panamá muestran muchas deficiencias en diferentes aspectos del proceso tributario. Al respecto un estudio realizado sobre una muestra de 10 municipalidades en Panamá concluye que[6]

"Con carácter general se aprecia un panorama económico-financiero sombrío debido al déficit que viven la mayoría de los municipios panameños, producto de la falta de gestión de cobro de un modo eficaz, pero, sobre todo, de la escasa capacidad financiera de las cifras tributarias locales, insuficientes para cubrir correctamente los servicios que deben cubrir".

En un análisis del Municipio de Panamá, el más grande de este país, se encontró carencias en cuanto a la cantidad y calidad de recursos tanto humanos como materiales, para una adecuada administración tributaria; estas carencias se infieren de los resultados que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 9
Aspectos de la administración tributaria municipal

Etapa	Práctica
Determinación del Tributo.	El tributo lo determina la Administración en función de la actividad económica y el nivel de ventas. En el caso de los negocios nuevos lo determina la Administración. En el caso del impuesto de circulación se determina en función a la capacidad de pasajeros que puede transportar el vehículo.
Registro de Contribuyentes.	Cada nuevo contribuyente se registra con un código secuencial, no existe dígito verificador. Tampoco se hacen cruces de base de datos con ninguna institución, lo cual impide un buen mantenimiento. Para el impuesto de actividades económicas el registro requiere la presentación de las licencias comerciales así como la verificación de la administración.
Distribución de información conteniendo la deuda.	Solamente en el caso de los negocios nuevos se notifica al contribuyente con personal de la propia Administración. En ningún caso se utiliza correo externo, salvo la excepción señalada, en todos los casos que el contribuyente debe acudir a la Administración para conocer su deuda.
Cobranza.	La cobranza se realiza mediante cajas propias del municipio y con cajeros contratados por la Administración. Existen seis centros de pago, de los cuales cuatro están en línea con el sistema central.

[5] En Perú este impuesto se llama Impuesto al Patrimonio Vehicular y se fija sobre el valor del vehículo con una tasa de 1%, su pago es anual, y el obligado es el propietario del vehículo de acuerdo al Decreto Legislativo 776 de diciembre de 1993.

[6] Alvacete Alvaro, Fariña Fernando; Galofre Albert, Garcia Fernández Javier; Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización, Grupo Altaír, Panamá, mimeo, 2000.

Etapa	Práctica
Control de cobranza o área de apremio.	Realiza aproximadamente 30 notificaciones diarias a deudores. Además, ellos administran dos cajas de pago, una totalmente manual y la otra está en red. Esta área recibe el código, el nombre y el monto de lo adeudado de informática, ellos deben buscar la dirección, imprimir el detalle de la deuda y realizar la notificación.
Fiscalización.	Cada dos años se contrata de 45 a 50 auditores por tres meses para que verifiquen el rango de ventas que tiene registrado la Administración con los niveles de ventas declarados por la empresa al Gobierno Central. No hay ningún cruce de datos con la base de datos del Gobierno Central. Es posible que las declaraciones juradas presentadas a los auditores sean posteriormente rectificadas.
Cobranza Coactiva.	El área de control evalúa a los contribuyentes que no se han presentado ante la Administración y remite un listado al Juez Coactivo, quien prepara los expedientes. No existe una área de principales contribuyentes. La Administración no cuenta con un depósito, razón por la cual las intervenciones son a cuentas bancarias o en la administración de la empresa.
Servicio al Contribuyente.	No existe ningún mecanismo telefónico o medio electrónico para que el contribuyente pueda efectuar consultas sobre el estado de su deuda. Sin embargo, existen líneas telefónicas para hacer denuncias de corrupción.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de comentarios y respuestas de personas entrevistadas.

Resumiendo, la administración tributaria muestra las siguientes debilidades: (i) posee una baja productividad, (ii) faltan los recursos adecuados, (iii) existencia de diferentes criterios para aplicar los impuestos, (iv) falta un mayor servicio al contribuyente, v) método de fiscalización manual, y, (vi) bajo nivel de desarrollo informático.

3.1 Baja productividad

Esto se explica porque gran parte del control del cumplimiento del contribuyente es sobre documentos y la comunicación entre las diferentes áreas de la administración se realiza mediante tarjetas, listados u otro tipo de documentos que obliga a digitar más de una vez la información que emite el sistema; por ejemplo: el área de Informática remite unos listados al área de apremio para que ellos conjuntamente con el área de archivo depuren manualmente y notifiquen a los contribuyentes deudores; el mismo método utiliza el área de apremio respecto a la información que traslada al Juez Coactivo.

También debemos considerar que si en alguna de las etapas mencionadas se llega a efectuar un acuerdo de pago parcial, estos acuerdos no figuran en el sistema porque se registran manualmente en tarjetas especiales, las que no tienen ningún soporte informático.

Finalmente, si se trata de actualizar direcciones o teléfonos, se tiene que hacer una verificación manual con el listado de las guías telefónicas.

Resumiendo, el control realizado manualmente ocupa horas hombre que podrían dedicarse a realizar otras labores más productivas.

3.2 Falta de recursos humanos adecuados y poco desarrollo informático

En cuanto a los recursos humanos cabe señalar que por un lado, la baja productividad y el uso de métodos manuales de control hacen que siempre se requiera un mayor número de personas. Por otro lado, también es necesario establecer criterios claros de selección de personal, actualmente esta selección está basada fundamentalmente en simpatías políticas.

En cuanto a requerimientos de equipos informáticos y de procesamiento de datos es evidente su necesidad en las áreas de control de la deuda, archivo, registro y cobranza coactiva. Un claro ejemplo lo encontramos en el área de control o de apremio, ya que solo posee una computadora, la misma que no está conectada en red al sistema, esta área posee dos notificadores que utilizan a tiempo parcial para poder notificar a los deudores, quienes en el mejor de los casos llegan a notificar hasta 30 contribuyentes al día.

Asimismo, la carencia de recursos imposibilita que el área de cobranza coactiva tenga un depósito confiable para almacenar bienes, con lo cual se limita su accionar de embargo a cuentas bancarias o control de las empresas. En otras ciudades no se hace uso de esta figura legal y dejan que las obligaciones prescriban por el transcurso del tiempo[7].

3.3 No existe unidad de criterios

Las administraciones tributarias no trabajan con un criterio único en el conjunto de municipalidades, por el contrario, incluso dentro de una misma municipalidad se trabaja con criterios distintos, por ejemplo el área de apremio otorga fraccionamientos, sin embargo, el área de cobranza coactiva también lo hace, en muchos casos las condiciones y facilidades que da el área coactiva son mucho menos onerosas que los de la etapa previa, ello genera un incentivo para que el contribuyente espere a que su deuda llegue hasta la etapa coactiva, pues no sufre ningún recargo adicional y puede obtener condiciones más favorables.

Otro ejemplo de esta falta de unidad de criterios, es el hecho de que en la oficina de archivo el pago de los impuestos a las actividades económicos se archiva por contribuyente, mientras que el pago de las licencias de circulación vehicular se ordena por fecha de pago.

3.4 Falta servicio al contribuyente

La administración no realiza campañas informativas, salvo algunas notas periodísticas de difusión; tampoco existe una línea telefónica que brinde información puntual al contribuyente y menos existe una página Web donde el contribuyente pueda averiguar sus deudas con el municipio. Más aun, no existe la posibilidad de realizar pagos través de la red bancaria ni hay notificaciones previas al domicilio del contribuyente para comunicarle sus deudas.

---

[7] Alvacete Alvaro, Fariña Fernando; Galofre Albert, García Fernández Javier; Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización, Grupo Altaír, Panamá, Mimeo, 2002.

3.5 Fiscalización deficiente

Si bien la Ley indica que los municipios están en la obligación de hacer un relevamiento censal de sus contribuyentes cada dos años a fin de actualizar el padrón de contribuyentes, son pocos los municipios que hacen uso de esta facultad.

El método más confiable de fiscalización que posee la Administración Tributaria Municipal es contrastar la declaración que el contribuyente ha entregado a la Dirección General de Impuestos del Gobierno Central, con la información que posee la administración. Sin embargo, este proceso tiene dos problemas; en primer lugar nada asegura que el contribuyente presente al auditor una declaración que no ha estado sujeta a una posterior rectificación en la Dirección General de Tributación Nacional, en segundo lugar no existe un mecanismo de control que asegure la inexistencia de corrupción entre los auditores, sobre todo si este proceso de verificación se realiza cada dos años.

En la medida que la Administración no realice cruces de información masiva, ya sea con la Dirección General de Tributación Nacional o con el Ministerio de Transporte, difícilmente podrá depurar su base de datos y tener un padrón de contribuyentes confiable, la inexistencia de este método de fiscalización permite que la Administración siga considerando como deudores en su padrón de contribuyentes, a propietarios de vehículos que ya no existen o a negocios que hace tiempo dejaron de operar.

3.6 Bajo nivel de desarrollo informático

El sistema informático del que hacen uso las administraciones tributarias es muy limitado. Según Larios[8] esto se explica porque el área de informática depende del Alcalde y el área de recaudación depende del Tesorero. Las diferencias políticas entre estas autoridades se manifiestan en un nivel de comunicación lento entre las áreas técnicas. En la mayoría de municipios la administración tributaria es básicamente manual, no hay control de calidad y menos un control por minimizar el error humano.

Finalmente, todos estos elementos se traducen en baja efectividad de la cobranza, como observamos en el siguiente Cuadro 10, donde el Impuesto a las Actividades Económicas muestra un cumplimiento del 56% del total declarado, y solamente el 57% del total de contribuyentes cumplen con hacer sus pagos. Evidentemente, en la medida en que el padrón de contribuyentes no esté actualizado, estos datos son solamente referenciales.

8 Larios: Situación fiscal, administración Financiera e Institucional de las municipalidades de Panamá.

Cuadro 10
Efectividad en la cobranza del impuesto a las actividades económicas

Grupo	Concepto	Número de contribu-yentes	Contribu-yentes que pagan	Porcentaje de contribu-yentes que pagan	Facturación (en miles de US$)	Recaudación (en miles de US$)	Porcentaje de cumplimiento
1	Minoristas	28,639	15,983	55.8	17,432	9,153	52.5
2	Industrias	828	427	51.6	904	537	59.4
3	Industrias alimentarias	433	219	50.6	467	288	61.7
4	Comercio mayorista	1,501	858	57.2	2,076	1,271	61.2
5	Bienes no preferentes	2,312	1,625	70.3	4,307	2,659	61.7
	Total	33,713	19,112	56.7	25,187	13,908	55.2

Fuente: Perazzo, Alfredo; Simplificación de la política tributaria y tercerizacion de la recaudación tributaria de la Ciudad de Panamá. Mimeo 2002.

4. Aspectos Cuantitativos de los Ingresos Municipales

En esta sección se describirá las principales características cuantitativas de los ingresos de los municipios de la Republica de Panamá, para ello se analizara la evolución de cada uno de los tributos y el comportamiento de las municipalidades agrupadas según su población.

4.1 Urgencia de cambios en las finanzas publicas de Panamá

Las finanzas públicas del Gobierno Central muestran un sostenido déficit fiscal que ha sido financiado mediante endeudamiento tanto externo como interno, así por ejemplo, según el Ministerio de Economía y Finanzas[9] mientras en 1990 la deuda por habitante en Panamá era de US$1,486, en 1999 esta deuda llegaba a US$2,739, casi duplicada. Para el año 2001 la deuda publica representaba el 82.6% del PIB.

Con la finalidad de no incrementar la deuda pública del Gobierno Nacional, la Asamblea Legislativa ha aprobado la Ley de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal en mayo del año 2000. El objetivo de esta norma es lograr que el nivel de la deuda pública baje al 50% del PIB en un plazo de 15 años. Es por ello que la norma limita el nivel del déficit fiscal y condiciona su financiamiento mediante endeudamiento. Todo esto en una coyuntura en que la presión fiscal viene cayendo por dos años consecutivamente.

En esta coyuntura los gobiernos municipales difícilmente incrementarán sus recursos provenientes de la transferencia del gobierno central. Por el contrario, posiblemente esta transferencia se haga más limitada y se oriente a las municipalidades más pobres.

El Gobierno Central ya está iniciando un proceso de modificación del sistema tributario nacional a fin de proveerse de una mayor cantidad de recursos vía tributación. Para ello está tomando dos acciones como, aprobar una reforma tributaria integral e implementar un proceso de mejora del organismo administrador.

9 MEF: Reporte económico del año 2001.

4.2 Recaudación de los municipios

De acuerdo con las estimaciones realizadas en el presente estudio, en el año 2000 los municipios de Panamá registraron ingresos totales por valor de US$72.2 millones, dentro de los que, los impuestos, tasas y contribuciones (ITC) alcanzaron US$49.3 millones[10]. Adicionalmente, las transferencias del Gobierno Central se estiman en US$4.6 millones, existiendo otros ingresos, incluyendo ingresos de capital por US$18.2 millones.

Cuadro 11
Evolución de los ingresos municipales - Millones de dólares

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**56.8**	**56.5**	**57.4**	**60.7**	**63.5**	**72.22**
ITC	39.2	39.5	40.1	43.2	45.4	49.4
Transferencias	1.7	1.9	2.1	2.1	2.5	4.6
Otros ingresos	15.9	15.0	15.2	15.3	15.6	18.2

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.

Los ingresos municipales han aumentado en 27.2% durante el tiempo que va de 1995 a 2000. Dentro del lapso mencionado se observa tres períodos bien marcados: 1995-97 como período de estancamiento. 1998-99 como período de un crecimiento de 5%. Año 2000, crecimiento de 13%; este último se explica por las mayores transferencias del Gobierno Central a los municipios, y por el crecimiento en los ingresos de origen tributario especialmente en Panamá y San Miguelito.

Cuadro 12
Evolución de los ingresos municipales – Números índices base 1995-2000

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**100**	**99.4**	**101.0**	**106.8**	**111.9**	**127.2**
ITC	100	100.9	102.3	110.3	115.9	125.9
Transferencias	100	109.4	121.3	123.5	146.4	267.8
Otros ingresos	100	94.5	95.7	96.4	98.3	114.9

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.
ITC: Impuestos, Tasas y Contribuciones.

En cuanto a la estructura de los ingresos municipales, ésta ha permanecido bastante estable durante este período, El componente más importante es el de impuestos, tasas y contribuciones (ITC) que explican aproximadamente el 70% de los ingresos. Un hecho saliente es el incremento de la participación de las transferencias que en el año 2000 llegaron a representar el 6.4% del total de los ingresos municipales, incremento que es explicado por la transferencia de US$1.5 millones a favor del municipio de Colón.

[10] No se consideran los ingresos generados por el cobro del Servicio de Aseo que de acuerdo con la ley 41 de 1999 es prestado por la Dirección Metropolitana de Aseo y los ingresos cobrados por este servicio son para financiar los gastos que esta actividad demande.

Cuadro 13
Evolución de los ingresos municipales – Estructura porcentual

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
ITC	69.0	70.1	69.9	71.3	71.5	68.3
Transferencias	3.0	3.4	3.7	3.5	4.0	6.4
Otros ingresos	27.9	26.6	26.5	25.2	24.5	25.2

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.
ITC: Impuestos, Tasas y Contribuciones.

El ingreso municipal por habitante, ratio que nos mide el nivel del gasto que puede hacer el municipio por cada uno de sus habitantes, han mostrado un ligero incremento pasando de US$22.5 a US$25.7; sin embargo, en términos reales este incremento es intrascendente pues durante el periodo 1995-2000 la inflación acumulada interna fue de 13%[11].

Cuadro 14
Evolución de los ingresos municipales – US$ por habitante

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**22.52**	**21.90**	21.80	22.57	23.15	25.75
ITC	15.54	15.35	15.24	16.09	16.04	17.60
Transferencias	0.69	0.73	.0.80	0.79	0.92	1.65
Otros ingresos	6.29	5.82	5.77	5.69	5.68	6.50

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.
ITC: Impuestos, Tasas y Contribuciones.

Respecto a la participación de los ingresos municipales en el PIB, este tiene dos características: (i) Es un monto poco representativo, llegando en el mejor de los casos a 0.72% del PIB, y, (ii) Los ratios son estables en el tiempo, tanto en forma desagregada como en conjunto. Ésta estabilidad es el reflejo de lo que ocurre en el sistema tributario y en la economía, en otras palabras, no han existido variaciones importantes en la normatividad tributaria municipal, tampoco grandes cambios en las administraciones tributarias municipales y menos fluctuaciones cambiarias o variaciones importantes en el sector real de la economía.

Cuadro 15
Evolución de los ingresos municipales – % del PIB

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**0.72**	**0.69**	0.66	0.65	0.66	0.72
ITC	0.50	0.49	0.46	0.46	0.48	0.49
Transferencias	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.05
Otros ingresos	0.20	0.18	0.18	0.16	0.16	0.18

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.
ITC: Impuestos, Tasas y Contribuciones.

[11] El índice de variación del poder adquisitivo del dólar americano, tomando como año base a 1995, fue de 1.03 para 1996, 1.05 para 1977, 1.07 para 1998, 1.09 para 1999, y 1.13 para el 2000. Para mayor detalle ve http://www.bls.gov/cpi/

Cuadro 16
Evolución de los ingresos municipales – % de los ingresos tributarios del Gobierno Central

INGRESOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos totales	**5.74**	**5.73**	**5.29**	**5.49**	**5.25**	**6.45**
ITC	3.96	4.02	3.70	3.92	3.75	4.41
Transferencias	0.17	0.19	0.19	0.19	0.21	0.41
Otros ingresos	1.60	1.52	1.40	1.39	1.29	1.63

Fuente: MEF, Ejecución presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales en Panamá 1995-2000.
ITC: Impuestos, Tasas y Contribuciones.

El ingreso total de los municipios respecto a los ingresos tributarios del gobierno central, representa cerca del 6.4% tendencia que se ha ido incrementando desde 1999, fecha en que la recaudación nacional comienza a mostrar una tendencia decreciente.

El comportamiento de cada uno de los distritos no ha sido uniforme, para un análisis puntual de este fenómeno, los distritos se agruparon en función al número de habitantes[12]. En el período 1995-97 hay estabilidad en el nivel agregado, pero marcadas caídas de ingresos en el plano individual, sobre todo de municipios comprendidos en el rango de 50 mil a 200 mil habitantes, es decir el grupo 5 y el 6. El segundo periodo corresponde a los años 1998 y 1999 caracterizado por un crecimiento en el ingreso de todos los distritos, especialmente en los extremos, es decir en los más grandes y en los más pequeños. Finalmente, el espectacular crecimiento de 13% en el año 2000, se explica por dos razones, una, el crecimiento en la recaudación de ciudades como Panamá y San Miguelito, y la otra, la transferencia del Gobierno Central de más de US$1.51 millones a favor del distrito de Colon.

12 Del total de 75 distritos de la República de Panamá se ha excluido a los distritos de las comarcas de Ngôbe Buglè, de Kuna Yala, y de Emberà, la principal razón fue la falta de información estadística. Los rangos trabajados son los siguientes: distritos con menos de 5 mil habitantes: Grupo 1. Con más de 5 mil pero menos de 10 mil: Grupo 2. Con mas de 10 mil pero menos de 20 mil: Grupo 3. Con mas de 20 mil pero menos de 50 mil: Grupo 4. Con más de 50 mil pero menos de 100 mil: Grupo 5. Con mas de 100 mil pero menos de 200 mil: Grupo 6. Y finalmente con mas de 200 mil: Grupo 7.

Cuadro 17
Ingresos totales por tamaño de distrito (Variación anual 1995=100)

Grupos	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	100.0	103.3	95.7	100.8	159.1	166.7
Grupo 2	100.0	90.2	90.9	98.8	98.2	104.6
Grupo 3	100.0	96.8	100.0	103.2	107.7	110.2
Grupo 4	100.0	104.4	103.8	112.2	117.3	123.8
Grupo 5	100.0	90.1	78.4	85.5	89.3	93.4
Grupo 6	100.0	83.4	94.5	104.8	104.6	143.1
Grupo 7	100.0	108.1	108.8	112.4	118.6	128.8
Total	**100.0**	**99.4**	**101.2**	**107.0**	**111.7**	**126.2**

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Con referencia a la recaudación por habitante, no todas las municipalidades han evolucionado en forma homogénea, los municipios más pequeñas han crecido vigorosamente pasando de US$29.7 a US$45.1, incluso dentro de este grupo el municipio de Balboa es el más beneficiado; hay otros, como los municipios con más de 100 mil habitantes, grupo 6 y 7, que han mantenido o mejorado ligeramente su nivel de ingreso, y finalmente el grupo que ha desmejorado su posición, el caso más dramático, es el de los municipios que tienen entre 50 y 100 mil habitantes, grupo 5, que ha pasado de un ingreso promedio de US$16.1 en 1995 a US$13.7 en el 2000.

Cuadro 18
Ingresos totales por habitante y por tamaño de distrito (En dólares)

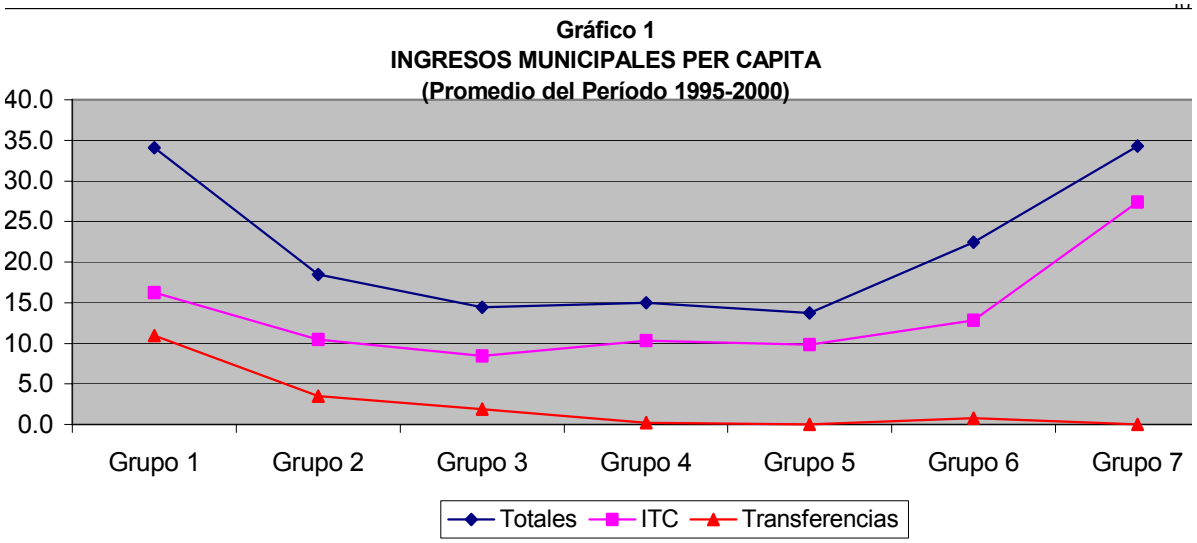
Grupos	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	29.7	30.1	27.4	28.3	43.9	45.1
Grupo 2	20.0	17.7	17.5	18.6	18.2	19.0
Grupo 3	14.7	14.0	14.2	14.4	14.7	14.8
Grupo 4	14.3	14.6	14.3	15.1	15.5	16.1
Grupo 5	16.1	14.2	12.1	13.0	13.3	13.7
Grupo 6	22.5	18.4	20.5	22.2	21.8	29.3
Grupo 7	32.5	34.2	33.6	33.8	34.8	36.8
Total	**23.4**	**22.8**	**22.7**	**23.5**	**24.0**	**26.6**

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Un elemento que caracteriza a la economía panameña es el elevado nivel de concentración económica. Los ingresos municipales también recogen esta característica. La concentración recae en los municipios de Panamá y San Miguelito que concentran el 38% de la población pero poseen el 59% del total de ingresos.

Agrupando a los distritos en función a su población y haciendo un análisis del promedio de la recaudación obtenida durante el periodo 1995-2000; observamos que los mayores valores corresponden a los extremos, es decir, a los distritos con menos de 5 mil habitantes y a los distritos con más de 200 mil habitantes, con un promedio de US$35 por habitante. En el intermedio se encuentran los distritos con una población de 50 a 100 mil habitantes y con un ingreso por habitante de US$13.7. Como podemos ver en el Gráfico 1, el comportamiento de esta variable tiene forma de “U”, es decir los mayores valores se ubican en los extremos y los

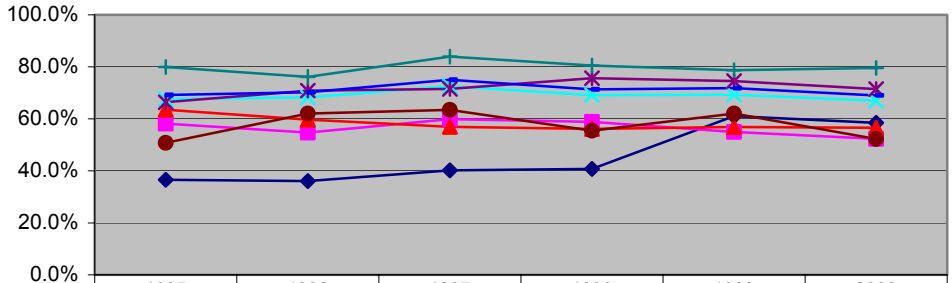
valores más modestos corresponden a los municipios intermedios. Los ingresos por impuestos, tasas y contribuciones (ITC) también muestran el mismo patrón, valores altos en los extremos y valores relativamente menores en las municipalidades intermedias. Respecto a las transferencias del Gobierno Central a favor de las municipalidades, estas muestran una relación inversa al tamaño de los municipios, las mayores transferencias por habitante se canalizaron a los distritos con menor población.



Grupos de habitantes en miles de personas: Grupo 1. 0 a 5, Grupo 2. 5 a 10, Grupo 3. 10 a 20, Grupo 4. 20 a 50, Grupo 5. 50 a 100. Grupo 6. 100 a 200, y Grupo 7 más de 200.

Una característica deseable de los ingresos de las municipalidades es su sostenibilidad en el tiempo. De hecho, en la medida en que los ingresos dependen más de los impuestos, tasas y contribuciones (ITC) y menos de las transferencias, los ingresos municipales son más sostenibles, esta interpretación es más cierta cuando no existe ningún marco normativo que regule las transferencias, como es el caso de Panamá. Los datos estadísticos muestran que en el caso de Panamá el ingreso por ITC es mayor en la medida en que más grande es el distrito, Gráfico 2, así por ejemplo el 40 % de los ingresos de los distritos con menos de 5 mil habitantes es por ITC; mientras que el 80% de los ingresos de los distritos con más de 200 mil habitantes es por este concepto. Ver Gráfico 2.

Gráfico 2
INGRESOS TRIBUTARIOS/INGRESOS TOTALES



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	36.5%	36.1%	40.2%	40.7%	61.0%	58.5%
Grupo 2	58.1%	54.7%	59.9%	58.8%	54.9%	52.3%
Grupo 3	63.5%	59.7%	56.9%	56.1%	56.9%	56.6%
Grupo 4	67.6%	68.2%	72.6%	69.2%	69.3%	66.9%
Grupo 5	66.4%	70.9%	71.6%	75.6%	74.5%	71.5%
Grupo 6	50.8%	62.0%	63.4%	55.5%	62.0%	52.2%
Grupo 7	80.0%	76.2%	83.0%	80.5%	78.7%	79.6%

Grupos de habitantes en miles de personas: Grupo 1. 0 a 5, Grupo 2. 5 a 10 Grupo 3. 10 a 20, Grupo 4. 20 a 50, Grupo 5. 50 a 100. Grupo 6. 100 a 200, y Grupo 7 más de 200.

4.2.1 Ingresos por Impuestos, Tasas y Contribuciones (ITC)

Los ingresos por Impuestos Tasas y Contribuciones (ITC) son la fuente de recursos más importante de los municipios. Como se mencionó anteriormente, estos explican en promedio el 70% de los ingresos totales. En la estructura de los ingresos por ITC también observamos un alto grado de concentración, el 90% son ingresos generados por impuestos y el 10% son ingresos por concepto de tasas, como puede apreciarse en los cuadros 19 y 20.

Cuadro 19
Evolución de los ingresos por ITC - Millones de dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ITC	**39.2**	**39.5**	**40.1**	**43.2**	**45.4**	**49.4**
Impuestos	35.3	35.5	35.8	38.5	41.1	43.7
Tasas	38.9	40.4	43.3	47.2	4.3	5.6

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 20
Evolución de los ingresos por ITC - Estructura porcentual

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ITC	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Impuestos	90.1	89.8	82.2	89.1	90.5	88.6
Tasas	9.9	10.2	10.8	10.9	9.5	11.4

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Los ingresos por concepto de impuestos tasas y contribuciones (ITC) han tenido una evolución similar al de la economía, de hecho la ratio de este impuesto respecto al PIB, con ligeras

variaciones, a estado prácticamente constante en 0.5% durante estos seis años de análisis. Ver Cuadro 21.

Cuadro 21
Evolución de los ingresos por ITC - Como % del PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ITC	**0.5**	**0.49**	**0.46**	**0.46**	**0.48**	**0.49**
Impuestos	0.45	0.44	0.41	0.41	0.43	0.44
Tasas	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

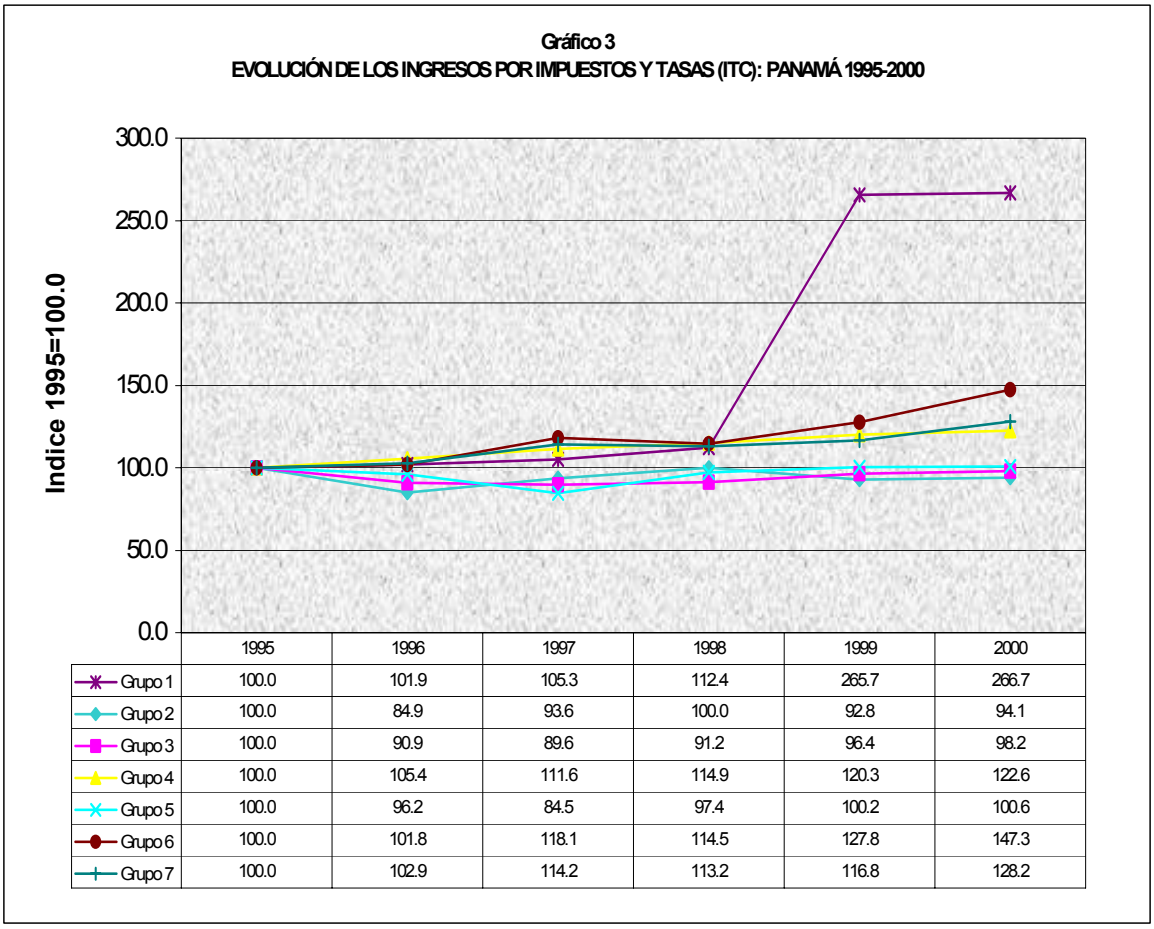
Respecto a la recaudación de los ingresos tributarios por habitante, si bien hay un ligero incremento a lo largo del período pues pasa de US$15.5 en 1995 a 17.6 US$ en el 2000, sin embargo este aumento apenas permite equiparar la inflación y por lo tanto mantener constante el poder adquisitivo. Ver Cuadro 22.

Cuadro 22
Evolución de los ingresos tributarios - US$ por habitante

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ITC	**15.54**	**15.35**	**15.24**	**16.09**	**16.54**	**17.60**
Impuestos	14.00	13.78	13.59	14.33	14.98	15.59
Tasas	1.55	1.57	1.65	1.76	1.57	2.01

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

La tendencia de los ingresos totales está determinada básicamente por la evolución en el tiempo de los ingresos por ITC. Analizando la evolución de esta variable por grupos de municipios observamos que el mejor desempeño lo han tenido los municipios más pequeños y los municipios más grandes. Particularmente los primeros mencionados que en los dos últimos años han duplicado sus ingresos como consecuencia del aumento en la recaudación por tasas. Sin embargo las municipalidades con una población intermedia, sobre todo aquellas con una población de cinco a veinte mil habitantes, han visto reducido sus ingresos en los seis años de análisis.



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	100.0	101.9	105.3	112.4	265.7	266.7
Grupo 2	100.0	84.9	93.6	100.0	92.8	94.1
Grupo 3	100.0	90.9	89.6	91.2	96.4	98.2
Grupo 4	100.0	105.4	111.6	114.9	120.3	122.6
Grupo 5	100.0	96.2	84.5	97.4	100.2	100.6
Grupo 6	100.0	101.8	118.1	114.5	127.8	147.3
Grupo 7	100.0	102.9	114.2	113.2	116.8	128.2

Grupos de habitantes en miles de personas: Grupo 1. 0 a 5, Grupo 2. 5 a 10, Grupo 3. 10 a 20, Grupo 4. 20 a 50, Grupo 5. 50 a 100. Grupo 6. 100 a 200, y Grupo 7. más de 200.

a. Impuestos municipales

De los cuatro impuestos existentes, los más importantes son el impuesto a las actividades comerciales y el impuesto a la circulación vehicular, en conjunto estos dos impuestos explican entre el 83 y el 87 por ciento de la recaudación por concepto de impuestos.

Cuadro 23
Evolución de los impuestos municipales - Miles de dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos	**35,294.4**	**35,502.3**	**35,766.1**	**38,514.2**	**41,116.8**	**43,719.7**
A las Actividades Comerciales.	21,895.8	21,619.7	21,554.5	23,195.0	23,829.8	24,937.7
A Actividades Industriales.	1,225.2	1,258.2	1,200.4	1,504.5	1,577.9	1,681.6
A las Edificaciones y Reedificar.	3,008.2	3,151.6	3,171.3	3,377.8	4,450.3	5,664.8
A la Circulación de Vehículos.	9,090.7	9,409.5	9,775.9	10,390.6	11,204.2	11,369.3
Otros	74.5	63.2	63.9	46.3	54.6	66.3

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Sin embargo, es necesario mencionar el incremento sostenido que ha tenido el ingreso por impuesto a las edificaciones y reedificaciones, sobre todo en los dos últimos años y con un

promedio de crecimiento anual de 27%, explicado en gran parte por el estímulo fiscal existente al negocio inmobiliario.

Cuadro 24
Evolución de los impuestos municipales - Estructura

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**
A las Actividades Comerciales.	62.04	60.90	60.27	60.22	57.96	57.04
A Actividades Industriales.	3.47	3.54	3.36	3.91	3.84	3.85
A las Edificaciones y Reedificar.	8.52	8.88	8.87	8.77	10.82	12.96
A la Circulación de Vehículos.	25.76	26.50	27.33	26.98	27.25	26.00
Otros	0.21	0.18	0.18	0.12	0.13	0.15

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 25:
Evolución de los impuestos municipales por habitante
Números índices base 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuestos	**100.0**	**98.5**	**97.1**	**102.4**	**107.0**	**111.4**
A las Actividades Comerciales.	100.0	96.7	94.3	99.4	100.0	102.4
A Actividades Industriales.	100.0	100.5	93.9	115.2	118.3	123.4
A las Edificaciones y Reedificar.	100.0	102.6	101.0	105.4	135.9	169.3
A la Circulación de Vehículos.	100.0	101.3	103.1	107.2	113.2	112.5
Otros.	100.0	83.1	82.3	58.3	67.3	80.0

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Una característica importante de la recaudación de los municipios es que, cuando son agrupados en función al nivel de población, los extremos, es decir los más pequeños y los más grandes, obtienen el mayor ingreso por impuesto por habitante; por otro lado, los municipios intermedios son los que obtienen menor ingreso, especialmente los del grupo tres que está integrado por municipios que tienen entre diez y veinte mil habitantes.

Una posible hipótesis que explica esta observación es que la tecnología empleada en la administración de estos impuestos es eficiente para municipios con un número reducido de contribuyentes, sin embargo en la medida en que el número de contribuyentes aumenta, el control requiere un cambio tecnológico menos manual y más automatizado.

Cuadro 26
Impuestos municipales por habitante y por tamaño de municipio
(En US Dólares)

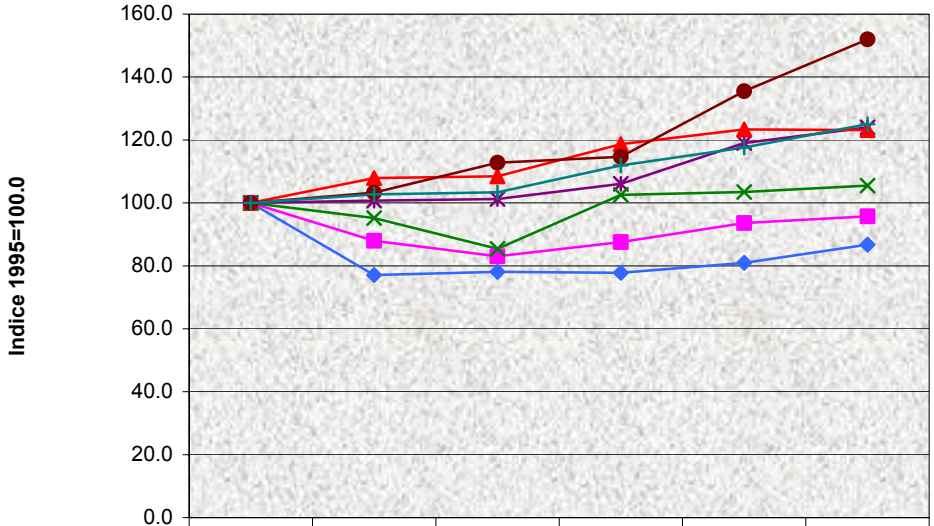
Serie	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	9.7	9.5	9.4	9.7	10.7	10.9
Grupo 2	10.3	7.8	7.7	7.6	7.7	8.1
Grupo 3	8.3	7.1	6.6	6.8	7.2	7.2
Grupo 4	7.9	8.4	8.3	8.9	9.1	8.9
Grupo 5	9.3	8.7	7.7	9.0	8.9	8.9
Grupo 6	9.7	9.8	10.5	10.5	12.1	13.3
Grupo 7	24.2	24.2	23.8	25.1	25.7	26.6

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Respecto a la comparación de la estructura de los ingresos por impuesto entre municipios de diferentes tamaños se observa que los ingresos de los municipios pequeños dependen más de los impuestos a las actividades económicas que del impuesto a la circulación vehicular. Esto se da por dos razones: en primer lugar porque al ser distritos pobres no hay muchos propietarios de vehículos, y en segundo lugar, los distribuidores de vehículos están generalmente ubicados en los distritos más grandes y es en estas municipalidades donde realizan los trámites de inscripción y obtención de licencia de circulación, aun si el comprador no vive en este distrito. Otro argumento igualmente válido sería que para los distritos grandes, administrar el impuesto a la circulación vehicular es mucho más fácil que administrar el impuesto a las actividades económicas, más aun cuando existen mecanismo de control como el "paz y salvo" y además el apoyo de la policía, recurso que tiene un costo cero para el municipio, en el control de aquellos vehículos que no poseen está autorización.

El análisis de tendencia de la recaudación de impuestos según tamaño de distrito corrobora los resultados ya encontrados; es decir, los municipios más pequeños y los más grandes son los que han tenido crecimientos importantes, mientras que los municipios intermedios han mostrado resultados incluso inferiores a los obtenidos en 1995. En el primer grupo sobresale el grupo seis, integrado por municipios que tienen entre cien mil a doscientos mil habitantes, que en estos seis años ha incrementado en 50% su recaudación por impuestos.

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES: PANAMÁ 1995-2000



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	100.0	100.7	101.2	106.1	119.0	124.0
Grupo 2	100.0	77.1	78.1	77.8	80.9	86.7
Grupo 3	100.0	87.9	83.0	87.6	93.6	95.7
Grupo 4	100.0	107.9	108.5	118.7	123.4	123.1
Grupo 5	100.0	95.2	85.4	102.5	103.5	105.5
Grupo 6	100.0	103.3	112.8	114.6	135.5	152.0
Grupo 7	100.0	102.7	103.4	111.9	117.6	125.0

Grupos de habitantes en miles de personas: Grupo 1. 0 a 5, Grupo 2. 5 a 10, Grupo 3. 10 a 20, Grupo 4. 20 a 50, Grupo 5. 50 a 100. Grupo 6. 100 a 200, y Grupo 7 más de 200.

b. Tasas

El otro componente de los ingresos por ITC son las tasas, que pueden ser de dos tipos: de aprovechamiento, es decir, cuando se explota algún recurso, por ejemplo canteras de piedra o arena; y las tasas de servicios, es decir, cuando el municipio cobra por algún servicio que presta al vecino. Estos montos no son significativos, en promedio US$1.7 por poblador, lo que equivale al 0.05% del PIB. Los ingresos por este concepto están correlacionados con el crecimiento del sector construcción.

Cuadro 27
Evolución de la recaudación por tasas - Miles de dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	**3,897.3**	**4,036.1**	**4,328.7**	**4,719.4**	**4,305.5**	**5,632.1**
Por aprovechamiento	2,389.1	2,346.8	2,530.0	2,648.0	2,526.5	3,129.2
Por servicios	1,508.2	1,689.3	1,798.6	2,071.4	1,779.0	2,502.9

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.
Evolución de las tasas - US$ por habitante - Números índices base 1995=100.

Cuadro 28
Evolución de la recaudación por tasas - Números índices base 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	**100.0**	**103.6**	**111.1**	**121.1**	**110.5**	**144.5**
Por aprovechamiento.	100.0	98.2	105.9	110.8	105.7	131.0
Por servicios.	100.0	112.0	119.3	137.3	118.0	166.0

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.
Evolución de las tasas - US$ por habitante - Números índices base 1995=100.

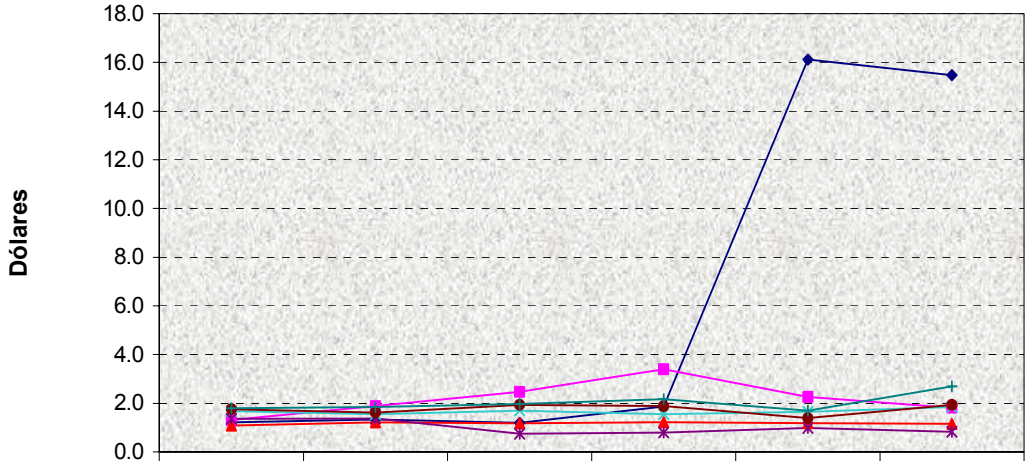
Cuadro 29
Evolución de la recaudación por tasas – US$ por habitante

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasas	**1.55**	**1.57**	**1.65**	**1.76**	**1.57**	**2.01**
Por aprovechamiento (Derechos).	0.95	0.91	0.96	0.99	0.92	1.12
Por servicios.	0.60	0.66	0.68	0.77	0.65	0.89

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.
Evolución de las tasas - US$ por habitante - Números índices base 1995=100.

En el Gráfico 5 se puede observar la evolución de la recaudación por habitante la misma que en promedio paso de US$1.6 a US$2.0, la mayor variación se observa en los distritos pequeños los que pasan de un promedio menor a US$1.5 a cifras cercanas de US$16, esto se explica por los mayores ingresos generadas por las tasas por explotación de arena en el distrito de Balboa, pasando a recaudar de un promedio anual de US$12 mil a más de US$350 mil.

Gráfico 5
EVOLUCION DE LA RECAUDACION POR TASAS POR HABITANTE



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	1.2	1.3	1.2	1.9	16.1	15.5
Grupo 2	1.3	1.9	2.5	3.4	2.3	1.8
Grupo 3	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Grupo 4	1.7	1.5	1.7	1.5	1.7	1.8
Grupo 5	1.4	1.4	0.7	0.8	1.0	0.8
Grupo 6	1.8	1.6	1.9	1.9	1.4	1.9
Grupo 7	1.8	1.8	2.0	2.2	1.7	2.7

4.2.2 Transferencias

Las transferencias en la República de Panamá no tienen ningún patrón preestablecido, sin embargo el gobierno transfiere recursos a los municipios para que ellos puedan cubrir por lo menos sus gastos corrientes más elementales; en este sentido las transferencias están focalizadas en los municipios más pequeños, aunque existe una excepción, en el año 2000 se transfirió US$1.51 millones al distrito de Colón.

En promedio, el monto de las transferencias es de US$0.80 por habitante, salvo el año 2000 que como se mencionó en el párrafo anterior, está bastante concentrado en un distrito. Como proporción del PIB este ratio es algo menos del 0.03% del PIB.

Cuadro 30
Evolución de los ingresos por transferencias - Miles de dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Transferencias	**1,729.4**	**1,891.6**	**2,097.2**	**2,136.6**	**2,531.8**	**4,630.5**
Del Gobierno Central	1,089.5	1,248.7	1,775.8	1,744.6	2,128.7	3,884.8
De Entidades Descentralizadas	378.0	377.5	24.0	17.5	18.0	339.3
Privadas	261.9	265.4	297.4	374.5	385.2	406.4

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 31
Evolución de los ingresos por transferencias - Números índices base 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Transferencias	**100.0**	**109.4**	**121.3**	**123.5**	**146.4**	**267.8**
Del Gobierno Central	100.0	114.6	163.0	160.1	195.4	356.6
De Entidades Descentralizadas	100.0	99.9	6.3	4.6	4.8	89.8
Privadas	100.0	101.3	113.6	143.0	147.1	155.2

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 32
Evolución de los ingresos por transferencias – US$ por habitante

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Transferencias	**0.69**	**0.73**	**0.80**	**0.79**	**0.92**	**1.65**
Del Gobierno Central	0.43	0.48	0.67	0.65	0.78	1.39
De Entidades Descentralizadas	0.15	0.15	0.01	0.01	0.01	0.12
Privadas	0.10	0.10	0.11	0.14	0.14	0.14

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 33
Evolución de los ingresos por transferencias - Estructura

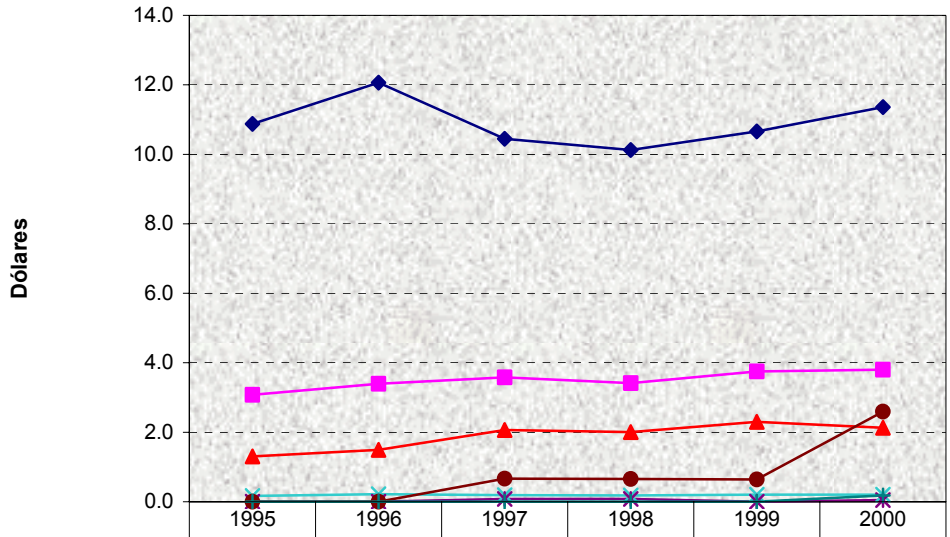
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Transferencias	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Del Gobierno Central	63.0	66.0	84.7	81.7	84.1	83.9
De Entidades Descentralizadas	21.9	20.0	1.1	0.8	0.7	7.3
Privadas	15.1	14.0	14.2	17.5	15.2	8.8

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Las transferencias del sector privado explicado por donaciones y por las transferencias de matanza de ganados son montos pequeños.

En el análisis por distritos sobresalen dos características: (i) los distritos pequeños son los que reciben el mayor monto por transferencia por población, (ii) en los últimos años los municipios con una población entre 100 mil y 200 mil, particularmente Colón, han recibido transferencias significativas, ver Gráfico 6.

Gráfico 6
TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL PER CAPITA:
PANAMA 1995-2000



	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Grupo 1	10.9	12.1	10.4	10.1	10.7	11.4
Grupo 2	3.1	3.4	3.6	3.4	3.7	3.8
Grupo 3	1.3	1.5	2.1	2.0	2.3	2.1
Grupo 4	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Grupo 5	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
Grupo 6	0.0	0.0	0.7	0.7	0.6	2.6
Grupo 7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2

Grupos de habitantes en miles de personas: Grupo 1. 0 a 5, Grupo 2. 5 a 10, Grupo 3. 10 a 20, Grupo 4. 20 a 50, Grupo 5. 50 a 100. Grupo 6. 100 a 200, y Grupo 7 más de 200.

4.2.3 Otros ingresos

Finalmente, aproximadamente la cuarta parte del total de ingresos está explicado por los otros ingresos que incorpora, por orden de importancia para 1995, se mencionan: Renta de activos (21%), Vigencias expiradas (19%), Multas y recargos tributarios (15%), y otros (45%), Es importante mencionar que durante los cuatro primeros períodos, este concepto ha mostrado una tendencia decreciente hasta 1999, tanto respecto a la población como con respecto al PIB.

Cuadro 34
Evolución de otros ingresos municipales - Miles de US dólares

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros ingresos	**15,860.2**	**14,988.0**	**15,179.2**	**15,293.1**	**15,591.0**	**18,226.3**
Renta de Activos.	3,436.5	3,722.5	3,988.7	4,113.1	3,889.5	4,566.4
Multas, recargos e intereses.	2,362.7	2,814.6	2,903.8	2,661.7	2,529.1	2,940.6
Vigencias Expiradas.	3,096.5	4,151.2	4,199.4	2,971.9	3,116.7	4,857.7

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 35
Evolución de otros ingresos municipales – US$ por habitante

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros ingresos	**6.29**	**5.82**	**5.77**	**5.69**	**5.68**	**6.50**
Renta de Activos.	1.36	1.45	1.52	1.53	1.42	1.63
Multas, recargos e intereses.	0.94	1.09	1.10	0.99	0.92	1.05
Vigencias Expiradas.	1.23	1.61	1.60	1.11	1.14	1.73
Otros.	2.76	1.67	1.55	2.06	2.21	2.09

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 36
Evolución de otros ingresos municipales - Estructura

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros ingresos	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Renta de Activos.	21.7	24.8	26.3	26.9	24.9	25.1
Multas, recargos e intereses.	14.9	18.8	19.1	17.4	16.2	16.1
Vigencias Expiradas.	19.5	27.7	27.7	19.4	20.0	26.7
Otros.	43.9	28.7	26.9	36.3	38.8	32.2

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

Cuadro 37
Evolución de otros ingresos municipales - Números índices base 1995=100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otros ingresos	**100.0**	**94.5**	**95.7**	**96.4**	**98.3**	**114.9**
Renta de Activos.	100.0	108.3	116.1	119.7	113.2	132.9
Multas, recargos e intereses.	100.0	119.1	122.9	112.7	107.0	124.5
Vigencias Expiradas.	100.0	134.1	135.6	96.0	100.7	156.9
Otros.	100.0	61.7	58.7	79.6	87.0	84.2

Fuente: MEF, Ejecución Presupuestaria de Ingresos y Egresos Municipales, Panamá 1995-2000.

4.3 Conclusiones

Del análisis de la información en relación con el tamaño de los distritos municipales se puede concluir en las afirmaciones siguientes:

4.3.1 Económicamente los municipios de Panamá tienen un peso fiscal reducido. El total de los ingresos de los municipios de Panamá se ha mantenido estable en algo menos del 0.7% del PIB en el periodo 1995-2000.

4.3.2 Los municipios medianos son los que tienen menor ingreso por habitante. Los municipios que tienen entre 10 mil y 100 mil habitantes y que tienen el 34% de la población, poseen un ingreso por habitante de 14 o 15 dólares al año, mientras que los municipios que están en los extremos, es decir los que tienen menos de 10 mil habitantes y los que tienen más de 100 mil, cuentan con un ingreso por habitante que supera los 35 dólares anuales. Más aun, este patrón se ha sostenido a lo largo de los últimos años y esto se explica por dos razones: (i) los municipios medianos no son

eficientes en su recaudación y, (ii) el Gobierno Central no les transfiere tantos recursos por habitante como a los municipios más pequeños.

4.3.3 El sistema de cobranza manual es eficiente para municipios pequeños. Esta hipótesis explicaría porqué la recaudación por habitante en los municipios pequeños es más elevada que en los municipios más grandes, a pesar de ser relativamente más pobres, tal como se enunció en la introducción. Sin embargo, queda como hipótesis averiguar si en la medida en que se incrementa la población y hay más negocios que administrar, el sistema manual rápidamente se hace ineficiente y pierde presencia en la comunidad. Obviamente en la medida en que hay mayor nivel de población también habrá negocios más grandes, lo cual compensa la ineficiencia administrativa y permite incluso aumentar la recaudación por poblador, aunque muy por debajo de su nivel potencial.

4.3.4 Los municipios más pequeños recaudan menos Impuesto por Circulación Vehicular. Esto se da por dos razones: (i) los distritos más pequeños son los más pobres; y, (ii) porque en la primera venta de un vehículo, los concesionarios que están ubicados en las ciudades más grandes, encuentran más cómodo realizar la primera inscripción en estos municipios, independientemente del lugar de residencia del comprador, pudiendo realizarse el cambio de municipalidad solamente después de transcurridos cuatro años.

4.3.5 Las transferencias que realiza el Estado mejoran la equidad. Los municipios más pequeños, y definitivamente los más pobres, reciben mayor transferencia por habitante de parte del Estado. Si bien el Gobierno no ha fijado ninguna regla de transferencia de recursos a los gobiernos locales, dentro de esta discrecionalidad fiscal las transferencias son progresivas.

4.3.6 Estabilidad económica. Los municipios en su conjunto, a lo largo de este período, en términos reales, tienen la misma cantidad de recursos por habitante que el que tenían en 1995. La estabilidad del marco tributario municipal, la estabilidad económica y cambiaria ha permitido que la estructura financiera de los municipios como un todo sea bastante estable.

5. Desafíos Estratégicos de las Municipalidades de Panamá

A través del análisis realizado a lo largo del presente trabajo, se han mencionado algunos problemas que presentan las áreas de recaudación de los municipios de los distritos panameños, superar estas limitaciones plantea una agenda de trabajo que permita aprovechar todas las potencialidades que tiene el sistema. En esta parte del documento se plantean los principales desafíos y se presentan algunas opciones como solución, tanto de corto plazo como de largo plazo.

5.1 Mayor autoridad administrativa a los alcaldes

Conforme se mencionó en capítulos anteriores, el Alcalde no tiene un control efectivo de la Administración Municipal debido a que el Tesorero es nombrado por el Concejo Municipal, y entre sus competencias está la de ser el único responsable de los ingresos y egresos del municipio, por lo que termina teniendo el control financiero, que resulta siendo la parte más importante de la gerencia de un municipio. Este problema del sistema fiscal también trae como

consecuencia que en la mayoría de los municipios se puede observar gran descoordinación, principalmente entre las áreas de recaudación e informática; pues al depender la primera del Tesorero Municipal y la segunda del Alcalde, éstas terminan siendo uno de los frentes de lucha de las discrepancias políticas entre el Alcalde y el Concejo Municipal; como opciones estratégicas se visualizan:

5.1.1 A corto plazo. Entre las opciones de corto plazo se sugiere que el Concejo Municipal establezca los requisitos técnicos que debe tener toda aquella persona que postula al cargo de Tesorero Municipal. De acuerdo a este perfil, el Concejo Municipal elegirá al Tesorero a partir de una lista de candidatos propuesta por el Alcalde. Sin embargo, no debemos perder de vista que esta propuesta no elimina el problema de fondo, es decir, que funcionalmente el Tesorero responde al Concejo y no al Alcalde.

5.1.2 A largo plazo. Entre las opciones de largo plazo se plantea una modificación constitucional de tal manera que el Tesorero, en la medida en que realiza actividades administrativas, sea nombrado y dependa funcionalmente del Alcalde. En este escenario el rol del Concejo Municipal sería determinar los requisitos técnicos que debe cumplir dicho funcionario.

5.2 Mecanismos objetivos en la determinación del Impuesto a las Actividades Económicas

El sistema de determinación de la deuda por concepto del impuesto a las actividades económicas presenta los siguientes vicios:

- Es sumamente complicado y disperso; y en gran parte de los municipios la determinación es arbitraria y subjetiva.
- Tiene una tasa teórica implícita regresiva.
- En muchos casos no se determina el impuesto de una manera cierta sobre el nivel de ventas o ingresos, a pesar de que es posible ser determinado de esta manera.
- Las tasas efectivas por actividad económica muestran marcadas diferencias.

5.2.1 Opciones estratégicas

a. **Soluciones de corto plazo**. El impuesto sobre las actividades económicas en la práctica es un impuesto sobre las rentas. Sin embargo, para no violar la ley que dice que los municipios no pueden gravar algo que ya está gravado por el Gobierno Nacional, los municipios optan por cobrar este impuesto por unidad de negocio. Para evitar la anarquía que existe entre los 75 municipios en la tasación de este impuesto, se recomiendan dos cosas: en primer lugar modificar la Ley N° 106 de tal manera que los municipios puedan tasar la misma base imponible de un impuesto nacional; en segundo lugar, se debe establecer una tasa sobre las ventas o los ingresos de tal manera que no exista ninguna arbitrariedad por parte del Tesorero[13]. De esta manera se cumple con la condición tributaria de una aplicación homogénea de la norma entre todos los contribuyentes; alternativamente, a fin de crear la competencia entre las ciudades, se puede determinar un rango en el cual los Concejos Municipales decidan establecer la tasa.

13 Larios sugiere también modificar la Ley N° 106 eliminando esta restricción.

b. **Soluciones de largo plazo**. En la medida en que la actividad económica es una fuente de ingresos importantes para el Gobierno Nacional, se plantea simplificar la norma de tributación municipal y establecer una determinada tasa sobre una base que ya es gravada por el Gobierno Nacional, por ejemplo el valor agregado. Para mejorar la administración de este impuesto municipal se propone encargar su recaudación a la Administración Nacional de Rentas, con el único añadido de que los contribuyentes deben informar en qué municipio están geográficamente ubicados para la posterior transferencia de los recursos. Esta decisión de centralizar la recaudación y posteriormente redistribuir los recursos tiene algunas ventajas, para comenzar, el Gobierno Nacional está invirtiendo recursos para implementar mejoras en la Administración Nacional de Recaudación, en segundo lugar, es más económico mejorar una administración tributaria nacional que 75 municipalidades distritales[14].

c. **Otras acciones puntuales.** El Impuesto sobre Circulación de Vehículos explica aproximadamente el 15% de la recaudación total, es un impuesto de un alto cumplimiento, sin embargo los montos que se cobran presentan algunas imperfecciones. En primer lugar, no se han actualizado estos valores desde hace 30 años, en circunstancias en las que el índice de precios ha subido más de 300%. En segundo lugar, el impuesto es el único monto fijo que se aplica a los vehículos en función a parámetros que no tiene relación con el valor del vehículo ni con la afectación al ambiente y el deterioro vial que causan. . Las opciones estratégicas en este impuesto, que tiene mucho potencial en Panamá son trabajar en dos direcciones: actualizar el monto del impuesto y buscar mayor correlación entre la determinación del impuesto y el valor del vehículo.

5.3 Mejorar la administración tributaria[15]

Las Administraciones Tributarias Locales se deben mejorar en varios aspectos, y para que esta mejora sea sostenible debe dirigirse a puntos prioritarios. En primer lugar, toda Administración Tributaria demanda contar con personal competente y honesto; además, debe tener el apoyo de un sistema informático integral. Adicionalmente, cabe señalar que las áreas en las que prioritariamente se deben implementar mejoras son:

5.3.1 Padrón de contribuyentes. Mejorar la información de los contribuyentes, sobre todo, tener una base de datos actualizada, ello además demandará el desarrollo de procesos que impidan que la información registrada pierda vigencia. Parte importante de un buen padrón es tener una codificación que permita realizar cruces de información con la Administración Nacional de Tributos.

5.3.2 Control. Las áreas de apremio deben tener un buen sistema de procesamiento de información, así como un sistema efectivo de comunicación con los deudores. En la medida en que el contribuyente perciba que la administración no ejerce el control

14 El Impuesto de Promoción Municipal que hay en el Perú es un ejemplo de esta propuesta, allí sobre los 16 puntos porcentuales que es el Impuesto al Valor Agregado se añade dos puntos porcentuales que es el Impuesto de Promoción Municipal, es decir, sobre la misma base hay dos impuestos, uno de carácter nacional y otro de carácter local, todas las normas referentes a deducciones y a la administración del IVA se aplican al IPM. El contribuyente paga 18% sobre el valor agregado generado y el gobierno hace las coparticipaciones respectivas a los gobiernos municipales.

15. Puntualmente, para el caso de Panamá en el documento de Altair asesores se presentan 15 acciones para hacer sostenible la recaudación en los municipios de Panamá.

oportuno sobre una deuda pendiente, entonces comienza a posponer su cumplimiento tributario. Para priorizar el control sobre aquellos contribuyentes de mayor importancia fiscal es importante tener un padrón de principales contribuyentes a quienes se les preste atención prioritaria. En muchos casos la administración de estos contribuyentes demanda la creación de áreas especiales.

5.3.3 **Servicios**. Una buena administración tributaria debe sobresalir en dos aspectos: generar riesgo al deudor y dar un buen servicio a todos los contribuyentes. Este último elemento implica utilizar todos los medios a fin de reducirle el costo del cumplimiento al contribuyente. En la práctica esto demanda poner líneas de teléfono para atención e información de los contribuyentes, distribuir a domicilio mensajes sobre el monto de la deuda que el contribuyente debe pagar, brindar información a través de Internet, abrir la recaudación a la red bancaria, entre otros.

5.3.4 **Tercerizar.** En este proceso hay algunas soluciones que los municipios de Panamá han comenzado a evaluar. La primera es tercerizar todo el proceso de recaudación, experiencia que actualmente está en su primera etapa en el Municipio de Panamá. La segunda experiencia interesante es la creación de mancomunidades municipales y está focalizada en los distritos pequeños, varios municipios se juntan y crean una sociedad con personería jurídica diferente, y ellos asumen algunas tareas que le encargan los socios, en este caso los municipios, incluso las tareas de gestión, inspección, y recaudación de la totalidad o parte de los tributos municipales. En este aspecto es interesante analizar la experiencia de la Asociación Intermunicipal de Los Santos en la cual cuatro distritos decidieron unirse para resolver en común sus problemas tributarios.

6. Resumen y Conclusiones Finales

6.1 Conclusiones

El objetivo central de este estudio fue analizar el Sistema Tributario Municipal (STM) de Panamá. Para lograr este objetivo se ha hecho un análisis del marco legal, del nivel de desarrollo de la administración y de los resultados en términos de la recaudación obtenidos en el período 1995-2000, las principales conclusiones son las siguientes:

6.1.1 **Centralización.** Panamá es un país que se caracteriza por el alto grado de concentración, 37% de la población se encuentra en los dos municipios más grandes y el 85% de los distritos tiene menos de 50 mil habitantes. En el aspecto económico, este alto grado de concentración ha generado una migración hacia las ciudades más grandes pues es allí donde están los mejores servicios y las mayores oportunidades para tener acceso a un mejor nivel de vida.

6.1.2 **Marco normativo tributario municipal.** La gestión municipal está regida por la Constitución Política del país y por la Ley 106. Entre las características más salientes del marco normativo están:

a. Conceder y garantizar la autonomía a los municipios dentro del marco de la Constitución y la ley, pero señalar que el Estado no concede exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los municipios solo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal y en concordancia con la legislación tributaria que rige en el ámbito nacional. De este modo, son los Concejos Municipales los que pueden

exonerar, reducir, condonar cualquier deuda que tenga un contribuyente con el municipio.

b. Evitar una anarquía tributaria entre el Gobierno Nacional y el Municipal, la ley señala que las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que una Ley que autorice especialmente su establecimiento.

c. Otorgar al Tesorero Municipal un rol estratégico, quien es elegido por el Concejo Municipal y es el encargado de efectuar las recaudaciones y pagos del Municipio. Jerárquicamente no depende del Alcalde, sino del Concejo.

6.1.3 El sistema impositivo municipal de Panamá comprende básicamente cinco tributos:

- Impuesto sobre las Actividades Económicas.
- Impuesto sobre la Circulación de Vehículos.
- Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas.
- Impuesto sobre Edificaciones y Reedificaciones.
- Impuesto de Degüello.

Sin embargo, el 90% de la recaudación por impuestos tasas y contribuciones, ITC, está concentrada en los dos primeros: el Impuesto a las Actividades Económicas y el Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

6.1.4 Otros aspectos importantes

a. Durante el período de análisis, 1995-2000, los municipios en su conjunto, no han dispuesto como ingreso total más que el 0.7% del PIB. La estabilidad del marco tributario municipal, la estabilidad económica y cambiaria han permitido que la estructura financiera de los municipios como un todo sea bastante estable.

b. Los municipios que tienen entre 10 mil y 100 mil habitantes y que tienen el 34% de la población tienen un ingreso por habitante de 14 o 15 dólares al año, mientras que los municipios que están en los extremos, es decir los que tienen menos de 10 mil y los que tienen más de 100 mil habitantes, tienen un ingreso por habitante que supera los 35 dólares anuales. Más aun, este patrón es sostenido a lo largo de los últimos años y se explica por dos razones:

- Los municipios medianos recaudan menos ingreso por impuestos por habitante que el que logran los municipios con menos de cinco mil habitantes.

- El Gobierno Central transfiere menos recursos por habitante a los municipios medianos que a los municipios más pequeños.

c. Sobre la base del análisis de la administración tributaria del municipio de Panamá, se encontró que la falta de una estrategia integral que contemple mayor coordinación entre sus principales autoridades administrativas, así como superar la carencia de recursos humanos necesarios, dificultan el logro de mayor efectividad en el cobro de impuestos. Por ejemplo Perrazo (12) reporta que para

el año 2001 la recaudación por concepto del impuesto a las actividades económicas es apenas la mitad del nivel declarado. Brecha que nos muestra el nivel de recaudación adicional que se puede lograr con algunas mejoras administrativas específicas.

d. En la parte de opciones estratégicas encontramos importante replantear el rol del Tesorero como una autoridad administrativa y dependiente del Alcalde.

e. Respecto al marco normativo es muy importante hacer ajustes; por ejemplo establecer un código tributario municipal. Ésta carencia actualmente no es muy sentida debido al alto grado de discrecionalidad que otorgan las normas al Tesorero del municipio en el proceso de determinación de la deuda; sin embargo, el sistema debe tener mayor transparencia. Paralelamente se deben plantear normas que reduzcan el grado de discreción de los tesoreros municipales, y al mismo tiempo, permitan determinar la deuda tributaria con la mayor objetividad.

f. Finalmente, puesto que el Gobierno Nacional está modificando el marco legal tributario y también está en un proceso de reforma de la administración tributaria nacional, seria interesante analizar la posibilidad de ajustar el marco legal municipal, de tal manera que la administración tributaria nacional recaude los tributos municipales más significativos y los transfiera al municipio correspondiente.

7. Anexos

7.1 Anexo 1: Aspectos jurídicos

a. Articulo 243 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

b. Artículo 243. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

- El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios.
- Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
- Los derechos sobre espectáculos públicos.
- Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.
- Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
- Las multas que impongan las autoridades municipales.
- Las subvenciones estatales y donaciones.
- Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.
- El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res.

7.2 Anexo 2: Sobre Régimen Municipal

a. Articulo 75 de la Ley N° 106. Son gravables por los municipios las 48 actividades siguientes:

1. Agencias y representaciones de fábricas o empresas, comisionistas, distribuidores, publicitarios y de viajes en los municipios donde tengan su domicilio.
2. Anuncios y rótulos.
3. Aparatos de juegos mecánicos permitidos y de ventas automáticas de productos.
4. Aprovechamientos.
5. Barberías y peluquerías.
6. Bailes, balnearios y lugares de recreación.
7. Billares.
8. Estaciones de venta de gasolina, kerosén, diesel y demás derivados.
9. Cajas de música (sinfonolas) y con pantallas.
10. Casas de empeño, de préstamos, bancos privados, capitalizadoras y financieras y empresas de fondos mutuos.
11. Hoteles, casa de huéspedes, pensiones, moteles y similares.
12. Casas de alojamiento ocasional, prostíbulos y cabaret.
13. Casetas sanitarias.
14. Cementerios públicos y privados (inhumaciones, renovaciones, ventas y alquileres de bóvedas y lotes).
15. Canteras y extracciones de tierras, arcillas o tierras arcillosas con fines industriales o comerciales.
16. Cantinas y bodegas.
17. Compraventa de artículos y accesorios.
18. Comercio al por mayor y al por menor.
19. Empresas de seguros de cualquier clase y de compraventa y administraciones de bienes raíces en los municipios de su domicilio comercial.
20. Descascaradoras de granos.

21. Edificaciones y reedificaciones.
22. Espectáculos públicos de carácter lucrativo.
23. Floristerías.
24. Estudios fotográficos, de televisión, cinematográficos, y los anuncios comerciales que se exhiban en estos.
25. Funerarias y velatorios privados con fines comerciales.
26. Heladerías, refresquerías y pasteurizadotas.
27. Industrias, fábricas, talleres y actividades manufactureras de cualquier clase en los municipios.
28. Juegos permitidos.
29. Lavanderías y tintorerías.
30. Laboratorios y clínicas comerciales e industriales de propiedad privada, o de servicio público.
31. Mataderos (servicio de matanza, acarreo de carnes, lavado de entrañas, depósitos de carnes y cueros, extracción de grasas, corrales).
32. Mercados privados (derechos de bancos).
33. Mercados públicos (participación en la renta nacional derivada de éstos).
34. Panaderías, dulcerías y reposterías.
35. Participación en otras rentas nacionales.
36. Perros.
37. Pesas, medidas y aparatos para medir energía, líquidos, gas y otras especies.
38. Salones de belleza.
39. Torrefacción de café.
40. Trapiches comerciales.
41. Restaurantes y fondas.
42. Clubes de mercancías.
43. Aserríos y aserraderos.
44. Vehículos.
45. Venta de mercaderías extranjeras al por menor.
46. Venta nocturna de licores al por menor.
47. Uso de aceras y calles con fines de lucro; y,
48. Cualquier otra actividad lucrativa.

En los casos señalados por los numerales 5 y 38 serán gravables cuando se emplee mano de obra asalariada o que en los locales donde se desarrollan las actividades profesionales, en los ordinales precitados, se venda artículos al público.

Bibliografía

- Albacete Álvaro, Fariña Fernando; Galofre Albert, García Fernández Javier, (2002): *Programa de desarrollo municipal y apoyo a la descentralización*, Grupo Altaír. Panamá, Mimeo, 2002.
- Asamblea Legislativa, (1999): *Ley No. 41 que transfiere los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana, a los municipios de Panamá, San Miguelito y Col*ón. La Gaceta Oficial. Panamá, 27 de agosto de 1999.
- Asamblea Legislativa, (2002): *Ley No. 20 que dicta medidas de reactivación económica y de responsabilidad fiscal*, La gaceta Oficial. Panamá, 9 de mayo de 2002.
- Concejo Municipal de Panamá, (1996): *Acuerdo No. 136 por el cual se modifica el acuerdo municipal 124*, gaceta oficial. Panamá, 2 de octubre de 1996.
- Larios, José, (1999): *La situación fiscal, administrativa y financiera e institucional de las municipalidades en Panamá y una propuesta de reforma*. Mimeo, noviembre 1999.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (1995): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 1995.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (1996): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 1996.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (1997): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 1997.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (1998): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 1998.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (1999): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 1999.
- Ministerio de Economía y Finanzas, (2000): *Ejecución presupuestaria de ingresos y egresos municipales por provincias y distrito*. Panamá, 2000.
- Perazzo, Alfredo; (2002) *Simplificación de la política tributaria y tercerización de la recaudación tributaria de la Ciudad de Panamá*. Mimeo 2002.
- Pérez, José Antonio, (2001): *La descentralización fiscal en Guatemala. GTZ,* Programa de apoyo la descentralización y el desarrollo municipal. Guatemala, septiembre 2001.
- Pérez, José Antonio, (1998): *Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el Istmo Centroamericano. CEPAL/GTZ*; Proyecto regional de descentralización fiscal. Serie Política fiscal 107. Santiago de Chile, 1998.
- Rádano, Alberto H. (1994); *Factores críticos para el éxito de una administración tributaria*. CIAT, Instituto de Estudios Fiscales.
- Rádano, Alberto H. (1996): *Administración tributaria funciones básicas, mejores prácticas y plan estratégico*, BID.

2.9 Las Asociaciones Intermunicipales: Situación de la Mancomunidad de Los Santos, Panamá[1]

José Arista

Introducción

Tomando como base la revisión efectuada al Sistema Tributario Municipal de Panamá, se puede apreciar, en general, un panorama económico-financiero sombrío debido al déficit que viven la mayoría de los municipios panameños. En esta situación influyen diferentes factores, entre ellos, la falta de una adecuada gestión y a una cobranza eficiente y eficaz de los tributos. Esta situación económica trae como consecuencia carencias de recursos tanto humanos como materiales, lo cual genera una baja productividad, falta de mejores servicios a los contribuyentes y una fiscalización bastante pobre debido a un bajo nivel de desarrollo informático.

Sin embargo, los municipios en Panamá están planteando estrategias interesantes con la finalidad de lograr mayor eficiencia financiera. El objetivo es lograr proveer servicios de mejor calidad y a un menor costo. Los protagonistas de estos cambios son, por una parte, las asociaciones intermunicipales llamadas "mancomunidades" que se están formando para encarar esto problemas, por la otra parte, el caso de algunas municipalidades que individualmente están impulsando la realización de diferentes funciones a través de terceros, en este último caso tenemos por ejemplo que el Municipio del distrito de Panamá se encuentra en proceso de tercerizar su servicio de recaudación.

Respecto a las mancomunidades, existen dos experiencias concretas de municipalidades en procesos de consolidarse, la de la Provincia de Los Santos y la de Veraguas. La experiencia más exitosa es la de la Asociación Intermunicipal de Los Santos, por lo que en el presente trabajo dedicaremos atención al caso.

El fundamento legal para esta asociación es el artículo 235 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 140 de la Ley N° 106 "Sobre Régimen Municipal", que dispone que "Dos o más Municipios, o todos los Municipios de una Provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico, estableciendo un tesorero y una administración fiscal comunes".

1. Creación de la Mancomunidad de Los Santos

La Asociación Intermunicipal de la Provincia de Los Santos en Panamá se crea en 1999 dentro del marco del Proyecto de Desarrollo Turístico Municipal y Fortalecimiento Institucional[2]. El objetivo de este proyecto es otorgar herramientas a los municipios que la conforman, para que asuman un rol más activo en el desarrollo sostenido e integral de sus territorios.

---

1 El contenido del presente documento es responsabilidad exclusiva del autor.

2 Este proyecto es promovido por la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (DEMUCA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Entre los distritos que conformaron originalmente esta Asociación Intermunicipal estuvieron los municipios de Guararé, Las Tablas, Los Santos, Macaracas, Pedasí y Pocrí. En la actualidad esta Asociación está conformada por los distritos municipales de Los Santos, Macaracas, Guararé y Pocrí.

Por otro lado, es necesario señalar que entre los grandes objetivos que se plantea esta mancomunidad se pretende fortalecer institucionalmente a los municipios con dos objetivos:

- Crear las condiciones institucionales que favorezcan el proceso de descentralización administrativa.
- Promover el desarrollo integral y sostenido del territorio.

Y entre el conjunto de objetivos específicos de esta asociación podemos mencionar:

- Promover el desarrollo turístico y cultural del territorio.
- Mejorar la recaudación municipal mediante la implantación de un sistema mancomunado de recaudación tributaria.
- Gestionar de modo integral el servicio de basura, recolección, transporte y tratamiento en vertedero.
- Crear empresas intermunicipales públicas o mixtas para la mejor gestión de los servicios municipales.

1.1 El Modelo Operativo

Para alcanzar los objetivos mencionados, la Asociación Intermunicipal de Los Santos estableció una estructura orgánica compuesta por el Concejo Intermunicipal, la Mesa Directiva, el Alcalde Representante, el órgano de gestión y la Unidad Técnica de Asistencia Municipal (UTAM)[31].

En el siguiente Cuadro podremos visualizar de manera esquematizada cómo son elegidos cada uno de los integrantes de la estructura orgánica de la administración y cuál es su función principal a desempeñar dentro de la Asociación:

[3] Para mayor detalle véase Asociación Intermunicipal de Estatutos y Reglamento. La experiencia de la fundación DEMUCA/AECI en las Municipalidades de Guararé, Los Santos, Las Tablas, Pedasí y Pocrí. Febrero 1999.

Cuadro 1
Estructura de la organización de la Asociación de la Mancomunidad

ESTRUCTURA ORGÁNICA	ELECCIÓN	FUNCIÓN PRINCIPAL
Concejo Intermunicipal.	Representantes electos por cada municipio miembro de la Asociación.	Plantear los problemas comunes a través de reuniones efectuadas una vez por mes.
La Mesa Directiva.	Un representante de cada municipio elegido entre los delegados ante el Concejo Intermunicipal.	
El Alcalde Representante.	Se elige anualmente entre los alcaldes de los municipios miembros de la Asociación.	Presentar al Concejo el presupuesto y el plan anual de trabajo, así como la memoria al final de cada año. Administrativamente ejerce la jefatura de personal.
Órgano de Gestión.	Está compuesto por un Director Gerente y un Tesorero, ambos son elegidos por concurso público.	Ejercer la dirección técnica y administrativa de los servicios y del personal de la Asociación Intermunicipal.
Unidad Técnica de Asistencia Municipal – UTAM.	Su autoridad se selecciona bajo concurso de méritos. Unidad está conformada por un equipo interdisciplinario.	Instrumento técnico de la Asociación para brindar asesoría en cuatro áreas: • Planificación • Legal • Cómputo y sistemas • Recaudación tributaria

1.2 Prioridades de la Asociación.

En noviembre del año 1999, se desarrolló un taller en el que se identificaron los problemas más comunes a todos los municipios integrantes de la Asociación, que debían ser abordados de manera prioritaria. Estos problemas se centralizaron básicamente en el desarrollo económico social de la provincia, el funcionamiento municipal y provisión de servicios y calidad de la infraestructura.

Por otro lado, se encontró que uno de los principales factores para mejorar la capacidad financiera de los municipios era mejorar el servicio de recaudación tributaria. Dentro de esta perspectiva, uno de los servicios prioritarios para los integrantes de la mancomunidad era lograr una recaudación eficiente, para lo cual la Asociación realizó un análisis de los problemas de la administración tributaria de cada distrito, encontrándose una serie de limitaciones que entorpecían el trabajo de las tesorerías pertenecientes a la Asociación.

1.2.1 Entre los problemas detectados sobresalen:

a. Inexistencia o desactualización de los censos catastrales y de los listados de los contribuyentes.
b. Control manual de las deudas de los contribuyentes.
c. Información insuficiente de los recibos emitidos a los contribuyentes.

Estas deficiencias hacían que los presupuestos se calculasen con un gran margen de error, y que la confección de los informes para el Concejo Municipal y la Contraloría General de la República fueran lentos y tediosos.

Frente a este panorama, la Asociación Intermunicipal, mediante la UTAM, acordó la creación del Departamento de Recaudación Mancomunado con la finalidad de incrementar la eficiencia de la recaudación tributaria municipal y dotar a los municipios de mayores recursos financieros.

1.2.2 Los objetivos inmediatos

Los dos objetivos centrales de esta decisión apuntan a incrementar la recaudación, partiendo por ordenar la información que permita cobrar a los contribuyentes y, en segundo lugar, contar con información adecuada para los órganos de control.

1.2.3 Las principales estrategias para conseguir estos objetivos fueron:

a. Unificar criterios normativos y operativos entre los diferentes municipios distritales.
b. Mecanizar y automatizar los procesos más importantes de la administración de tributos.
c. Mejorar la información sobre los contribuyentes: base imponible, catastro municipal y determinar a los deudores morosos, así como el monto de las deudas.

1.3 Financiamiento de la Asociación

Los gastos iniciales para la implementación del Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación, fundamentalmente los vinculados al material informático, fueron sufragados por la Asociación Intermunicipal de Los Santos con el apoyo de la Fundación DEMUCA y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Los costos generados por la función de recaudación tributaria del Departamento de Recaudación Mancomunado serían financiados con el 5% del total de ingresos tributarios recaudados a los municipios socios que participan en este servicio.

Los tributos que se trasladaron a la mancomunidad para su cobranza, fueron principalmente los de cobro periódico, ya sea anual o mensual, aunque si así lo decidieran los municipios, podrían gestionar las liquidaciones de ingreso que no tienen periodicidad alguna, por ejemplo tasas y derechos. Específicamente, los municipios mancomunados delegaron en la Asociación Intermunicipal de Los Santos la gestión, inspección y recaudación del Impuesto sobre actividades comerciales e industriales, las edificaciones, la venta de bienes y servicios, los derechos de circulación vehicular y ciertas tasas.

Respecto al tratamiento de la deuda morosa se estableció un costo del servicio equivalente al recargo por morosidad. De esta manera la retribución es mayor si se lograba cobrar las deudas

más antiguas. Con los ingresos correspondientes a los recargos se creó un fondo especial, el cual se utilizó, según el reglamento preestablecido, para financiar la reestructuración y premiar la mejora en la productividad del personal.

Debido a que el ingreso de la mancomunidad no es un porcentaje fijo, las transferencias que se realicen por parte del Servicio Mancomunado de Recaudación a los municipios deberán ser acompañados de la documentación necesaria para que las tesorerías conozcan el detalle del costo del servicio aplicado.

Finalmente debe señalarse que los Municipios integrantes de la mancomunidad aportan cada uno el 1% de sus ingresos tributarios, por este precio tienen derecho a obtener asesoría sobre aspectos legales, de planificación y de cómputo.

2. La Implementación de la Mancomunidad de Los Santos

Luego de la creación de la Asociación Intermunicipal de Los Santos, surgió la necesidad de poner en marcha el Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación Tributaria, lo cual demandó tomar acciones de corto plazo.

2.1 Las primeras acciones

Entre las acciones de corto plazo que demandó la implementación del Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación Tributaria tenemos:

- La implementación de oficinas.
- La creación de una base de datos de contribuyentes y actualización del Catastro Fiscal Municipal.
- La implementación de un sistema de administración de deudas.
- La elaboración de un plan anual de inspección.
- El establecimiento de un Régimen Impositivo Común entre los municipios miembros de la Asociación Intermunicipal.

2.2 Estas acciones permitirían los siguientes logros:

2.2.1 Para el contribuyente:

a. La emisión en tiempo real de sus recibos, indicando el monto exacto a pagar, incluyendo los recargos por morosidad.
b. Menor tiempo de atención.

2.2.2 Para la administración:

a. El control de la morosidad.
b. El conocimiento del importe total a ingresar al final de la jornada.

2.2.3 Para el Alcalde y el Concejo Municipal y demás órganos de control:

a. Los informes de morosidad en los plazos establecidos por la ley.
b. La información diaria para la Contraloría General de la República.

c. El estado de ejecución del presupuesto para la Contraloría General de la República.

2.3 La implementación de oficinas

El Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación ubicó una Oficina Central en la sede de la Asociación Intermunicipal de Los Santos y cinco Oficinas Periféricas, correspondientes a las tesorerías de los cinco municipios pertenecientes a la mancomunidad.

2.3.1 La Oficina Central

Tuvo como principal función apoyar administrativamente al resto de unidades y coordinar las acciones con los municipios asociados; además de la responsabilidad de controlar el personal del Servicio Mancomunado de Recaudación, así como la liquidación con los municipios mancomunados.

En esta oficina se ubicaron, además de la Unidad Técnica de Asistencia Municipal (UTAM), el Juez Ejecutor, el Asesor Jurídico y el Departamento de Cómputo.

El Juez Ejecutor realizaría todo lo relativo al procedimiento de cobranza coactiva. Por su parte, el Asesor Jurídico tendría dos funciones principales, el asesoramiento interno en todos aquellos asuntos en los que se requiera la emisión de un informe y la representación y defensa externa de la mancomunidad ante órganos judiciales. En cuanto al Departamento de Cómputo su encargo fue responsabilizarse de la planificación y coordinación de todos los sistemas, así como del mantenimiento y explotación de todas las aplicaciones implantadas en el ámbito de la mancomunidad, sin olvidar las estadísticas para las memorias anuales de gestión del servicio mancomunado.

2.3.2 En la Oficina Central laborarían:

- Miembros de la UTAM.
- Un Tesorero.
- Un Recaudador-coordinador.
- Tres Inspectores-liquidadores.
- Un Auxiliar de recaudación.

La asesoría legal, los estudios de planificación y la asistencia de cómputo serían prestados por personal de la UTAM con el fin de que los costos iniciales no sean elevados.

El Tesorero asumiría el liderazgo del servicio. En su desempeño debería acatar las funciones establecidas en el artículo 57 de la Ley N° 106 “Sobre Régimen Municipal”, en especial las siguientes:

a. Impulsar, coordinar e implementar el Sistema Informático del Servicio Mancomunado de Recaudación. En especial los trabajos de:

- Creación de la base de datos de contribuyentes, catastros y deudas.
- Desarrollo de la aplicación informática.
- Pruebas sobre el terreno.

b. Colaborar con la asesoría legal de la UTAM para la elaboración de una propuesta de Régimen Impositivo Común para los municipios asociados.
c. Confeccionar los planes anuales de inspección y ejecución de la morosidad, junto con los y las tesorerías de los municipios mancomunados.
d. Coordinar la gestión tributaria en el ámbito territorial de la asociación.
e. Ejercer las funciones del Juez Ejecutor, en su defecto.
f. Cualquier otra actividad propia de su puesto.

Por su parte el Recaudador realizaría las funciones de coordinador y estaría bajo la dirección del Tesorero, teniendo las siguientes funciones:

a. Velar que la recopilación de la información para los municipios se haga en la fecha y de la forma estipulada en la normativa del Régimen Impositivo Común.
b. Coordinar el trabajo de los Inspectores-Liquidadores, conjuntamente con el tesorero Intermunicipal.
c. Coordinar toda la gestión tributaria.
d. Reemplazar, cuando sea necesario, al Tesorero Intermunicipal o los Auxiliares de caja en las tesorerías municipales.

Siguiendo el orden mencionado, los Inspectores-liquidadores realizarían las siguientes tareas:

a. Investigar hechos gravables no declarados, así como comprobación de aquellos cuyas condiciones iniciales hayan variado para su adecuación en el catastro.
b. Practicar las correspondientes liquidaciones derivadas de sus actuaciones de comprobación e investigación.
c. Informar a los contribuyentes y elaborar campañas orientadas para evitar el fraude fiscal.
d. Cualquier otra que le sea asignada por la jefatura del Servicio Mancomunado de Recaudación, en el ámbito de sus competencias.

Finalmente, el Auxiliar de Recaudación llevaría a cabo labores de apoyo a las funciones de gestión, inspección, recaudación y cuentas, a saber:

a. Manejar el programa en cada una de las tesorerías de los municipios adscritos al servicio.
b. Traspasar la información diaria de la recaudación al Coordinador de Gestión e Inspección Tributaria.
c. Abrir y cerrar la caja diariamente y entregar la recaudación al Tesorero para su depósito en el banco.

Todo el personal del Servicio Mancomunado de Recaudación fue seleccionado por concurso de méritos, de acuerdo a su formación y experiencia. Particularmente, mientras la elección del Tesorero es de carácter abierto, en el caso del coordinador, inspectores y auxiliares de recaudación fueron seleccionados del personal que ya se encontraba en las Tesorerías.

Por otro lado, cabe mencionar a las *Oficinas Periféricas* (Tesorerías Municipales), cada una de ellas contaría con un Auxiliar de Recaudación, quien dependería orgánica y funcionalmente del Tesorero Jefe del Servicio Mancomunado de Recaudación. Las oficinas periféricas se encargarían de la gestión, inspección y recaudación de su municipio.

2.3.4 En cuanto a la gestión, estas oficinas deberían realizar las siguientes tareas:

a. Control de altas y bajas de contribuyentes de los catastros correspondientes.
b. Estudio, propuesta, planificación y coordinación de procedimientos de gestión tributaria.
c. Información al contribuyente y elaboración de campañas encaminadas al pago oportuno.
d. Cualquier otra que se le asigne por la jefatura del Servicio de Recaudación Municipal.

2.3.5 Por su parte, las labores de inspección que realizarían deberían incluir:

a. Fiscalización de hechos imponibles no declarados, así como la de aquellos cuyas condiciones iniciales hayan variado para su adecuación en el catastro.
b. Liquidaciones derivadas de sus actuaciones de comprobación e investigación.
c. Información al contribuyente y elaboración de campañas encaminadas a evitar el fraude fiscal.

2.3.6 Finalmente, las labores de recaudación que realizarían las Oficinas Periféricas conllevarían:

a. Estudios, propuestas, planificación y coordinación de los procedimientos de recaudación, tanto en plazo como en morosidad.
b. Anulación de derechos como consecuencia de errores de liquidación, prescripción u otros señalados por las normas legales.
c. Coordinación con las oficinas periféricas de recaudación.
d. Ejercicio de actuaciones encaminadas al cobro de deudores morosos mediante el procedimiento coactivo, conforme a lo establecido por el Juez Ejecutor.

Las Oficinas Periféricas constituyeron los lugares de pago por excelencia. No obstante, el cobro itinerante se promueve como forma de incentivar el pago dentro del plazo en aquellos corregimientos cuya población y baja morosidad lo hagan aconsejable.

2.4 La creación de una base de datos de contribuyentes y actualización del Catastro Fiscal Municipal, establecimientos comerciales, actividades industriales, vehículos.

2.4.1 El objetivo primordial de esta unidad era la recopilación de información para un manejo automatizado. Para ello, se realizaron las tareas que se describen a continuación:

a. Creación de un estado de cuenta actualizado de contribuyentes. Éste se elaboró a partir de la información disponible en las tesorerías de cada una de los municipios distritales.

b. Levantamiento de un catastro municipal donde se compilaron todos los objetos tributarios como predios, actividades, vehículos, etc. Esta información provino fundamentalmente de la Dirección General de Catastro, el Departamento de Estadística de la Contraloría General de la República, el Registro Vehicular, el Ministerio del Comercio e Industria y las Tesorerías.

2.4.2 La elaboración de un Plan Anual de inspecciones.

Sobre la base de la determinación del conjunto de necesidades y al consenso entre todos los representantes de los distritos miembros, la Asociación pasó a elaborar un plan operativo, de acuerdo al cual, cada uno de los distritos miembros debía priorizar anualmente sus actividades.

El diseño y el control de gestión de este plan fueron desarrollados conjuntamente por el Tesorero del Servicio Mancomunado de Recaudación y el de los municipios respectivos.

2.4.3 El establecimiento de un Régimen Impositivo Común entre los municipios miembros de la Asociación Intermunicipal.

Adicionalmente, para simplificar el trabajo de la mancomunidad era necesario un Régimen Impositivo Común con criterios uniformes para que los Tesoreros realicen los aforos de los contribuyentes de manera estándar, objetiva y realista.

Ante la ambigüedad de los acuerdos impositivos existentes entre los municipios miembros, dicho régimen demandó un consenso entre los diferentes agentes involucrados: Tesorerías, Comisiones de Hacienda de los diferentes Concejos y personal de la UTAM.

2.5 La Fase Experimental

Durante los seis meses posteriores al establecimiento del Servicio Mancomunado de Recaudación, se desarrollaron las siguientes acciones de cobro mecanizado de todos los conceptos a delegar y la elaboración de los informes para la Contraloría de la República.

Al final de la fase experimental, fue posible determinar la morosidad a la fecha por conceptos y ejercicios, y el estado de ejecución presupuestaria a final del ejercicio.

Esta fase involucró a las personas designadas por las tesorerías, bajo el control y dirección del Tesorero del Servicio de Recaudación Mancomunado y de los y las Tesoreras Municipales.

2.6 La Fase de Funcionamiento

Superada la fase experimental, se inició la fase de implantación total del sistema de recaudación, partiendo de las siguientes premisas:

2.6.1 Existencia de una partida presupuestal asignada a gastos de funcionamiento del Servicio Mancomunado de Recaudación, por un importe igual al 5% de los ingresos delegados.

2.6.2 Existencia de un Régimen Impositivo Común, aprobado por todos los Concejos Municipales.

2.6.3 Las Tesorerías, sin perjuicio de las atribuciones conferidas al gasto por la ley, limitarían sus funciones respecto a los ingresos, aforo, calificación, inscripción y baja en el respectivo catastro o censo.

En el esquema de funcionamiento del Servicio Mancomunado de Recaudación es importante distinguir el circuito del importe pagado por los contribuyentes y el flujo de la información derivada de dicho cobro.

El dinero recaudado, junto con la documentación de comprobantes de caja, es entregado al Tesorero Municipal diariamente, El tesorero se encarga de depositar estos recursos en la cuenta de la Asociación Intermunicipal de Los Santos en el Banco Nacional de Panamá.

Con la periodicidad establecida, la Tesorería de la Asociación Intermunicipal de Los Santos realiza las transferencias correspondientes descontando previamente el importe correspondiente al costo del servicio.

Respecto a la información, todo cobro implica una afectación en la cuenta corriente del contribuyente por el concepto que está realizando el pago. El registro diario de esta información permite elaborar en forma automática los informes de morosidad superior a tres meses, y los informes contables para la Contraloría de la República.

3. Resultados

3.1 Efectos sobre la recaudación

Si bien es muy prematuro evaluar el efecto en la recaudación de un cambio en la administración en un periodo de un año, cabe destacarse que en la evolución de la recaudación de impuestos indirectos puede apreciarse un crecimiento de 7% en la mancomunidad, mientras que en el resto de municipios de Panamá el crecimiento fue de 3%. Esta diferencia se explica básicamente por la recaudación del impuesto a las actividades comerciales, mientras en la mancomunidad se observó un incremento de 12%, en el resto de distritos este crecimiento fue de sólo 3%.

Cuadro 2
Recaudación de la mancomunidad de los santos

Ingresos	1999	2000	2001	2001 vs. 1999 %
Impuestos indirectos	509,393	557,392	544,030	7
Actividades comerciales	266,084	268,296	298,850	12
Actividades industriales	32,863	34,075	33,827	3

En el año 2000 hubo un ingreso extraordinario de US$45,081 en Guararé.
Las cifras del año 2001 son preliminares.

Cuadro 3
Recaudación de las municipalidades de Panamá

Ingresos	1999	2000	2001	2001 vs. 1999 %
Impuestos indirectos	41.12	43.10	42.42	3
Actividades comerciales	23.83	25.39	24.63	3
Actividades industriales	1.58	1.62	1.87	18

Cifras expresadas en millones, las cifras del año 2001 son preliminares.

3.2 Resultados sobre detección de omisos.

La ejecución del plan anual de inspecciones permitió la detección de dos tipos de omisos, en primer lugar aquellos negocios que debiendo tributar no estaban originalmente inscritos, y en segundo lugar, la revisión de aquellos contribuyentes que estando registrados estaban mal aforados porque no presentaban información real.

3.3 Establecimiento de un régimen impositivo común.

Se elaboró una propuesta en la que se estableció un régimen impositivo común para los municipios mancomunados y, además, donde se regularon todos aquellos aspectos que inciden en la gestión de los ingresos municipales.

4. Conclusiones

4.1 Sobre la modernización de los servicios de los entes mancomunados

El Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación supone la profesionalización y tecnificación del servicio y una mayor objetividad e imparcialidad a la hora de establecer tasas e impuestos municipales, alejando los criterios políticos de la toma de decisiones.

4.1.1 Con la profesionalización de los servicios se podrían obtener los siguientes beneficios:

a. En términos de la información disponible.

- Creación y mantenimiento de un padrón de contribuyentes único para todos los municipios mancomunados.
- Elaboración del catastro de inmuebles que supondrá una ventaja para todos aquellos tributos que recaigan sobre las actividades económicas ubicadas en los inmuebles, pues gráficamente podrán representarse y organizarse tanto para la gestión como para la elaboración de planes de inspección. Además, este catastro servirá para la gestión de los arrendamientos y preparará a los municipios para una posible gestión del impuesto de bienes inmuebles.

b. En cuanto al sistema de cobro:

- Los cobros se realizarán de forma mecanizada, no habrá que hacer el recibo en el momento del pago.
- Los cobros serán detallados e individualizados por cada período, calculándose automáticamente los recargos por pagos fuera de plazo.
- Los informes diarios para la Contraloría de la República y el cierre de caja serán generados en forma automática, luego del cierre al público de la jornada correspondiente.
- Conocimiento diario de la morosidad del municipio con el detalle que se requiera.
- No existirá necesidad de actualizar fichas, los cargos de cada período se generarán automáticamente.
- Cada cargo generará a su vez información para controlar las altas y bajas producidas, la tarifa aplicada y todo aquello que la Tesorería de los municipios consideren pertinentes para una mejor constancia.

- Conocimiento exacto para la elaboración del presupuesto de todos y cada uno de los conceptos que conforman las partidas de ingresos, tanto del ejercicio corriente como de los períodos anteriores.
- Unificación de criterios comunes para todos los municipios. En general, se aplicarían al sistema todos aquellos criterios que, de forma separada, se analicen por parte de los municipios o la Asociación Intermunicipal.

c. Finalmente, en cuanto al procedimiento coactivo:

- Existencia de un procedimiento uniforme para todos los municipios.
- Dirección y ejecución del procedimiento por un único órgano: el Juez Ejecutor del Servicio Mancomunado de Recaudación.
- Tratamiento más eficiente al contribuyente. Se mantiene la cercanía al seguir su relación con la Tesorería, pero se reduce considerablemente su permanencia en la oficina al disminuir el tiempo en la emisión del documento de cobro. Además, se obtiene un recibo más detallado y de mayor claridad (mecanizado).

El Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación proporcionará, además, mayor dotación de recursos financieros para prestar servicios y realizar inversiones en los municipios, por lo que el esfuerzo fiscal se revertiría nuevamente en las ciudades de los distritos.

4.2 Sobre la posibilidad de replicar el modelo

Al resultar beneficiosa la implementación de las mancomunidades, habría que efectuar un análisis de la posibilidad de replicarlas en otros lugares. Los dos principales elementos que condicionan esta posibilidad de replicar en mayor escala las mancomunidades son el marco legal y el valor agregado de estas instituciones.

4.2.1 Sobre el marco legal[4]

Como mencionáramos inicialmente en el presente trabajo, no hay ningún impedimento legal para la formación de mancomunidades entre los distintos municipios de una provincia, ya que está contemplada y permitida tanto por el artículo 235° de la Constitución Panameña como por el artículo 140° y siguiente de la Ley N° 106.

4.2.2 Entre las características de las mancomunidades de Panamá destacan las siguientes:

a. El carácter voluntario. Las mancomunidades son formadas por la decisión libre y voluntaria de los municipios distritales de la jurisdicción. No existe ninguna obligatoriedad de formar o de ser miembro de alguna mancomunidad, como por

[4] Algunas de estas ideas fueron discutidas en el "Encuentro Taller sobre Formas Asociativas y Mancomunadas"· realizado en Chitré, Panamá, entre el 24 y 25 de octubre de 2002.

ejemplo sucede en la legislación Boliviana[5]. Algunas condiciones básicas son necesarias en el ámbito panameño, por ejemplo:

- **La circunscripción a un territorio.** La legislación Panameña circunscribe la mancomunidad a la jurisdicción de una provincia. No puede haber mancomunidad entre dos distritos de diferente provincia. En este sentido no podría haber mancomunidades que se forman sobre ejes comunes, como por ejemplo seguridad, preservación de áreas protegidas, mejoras en los servicios públicos, entre otros, entre municipalidades que pertenecen a diferentes provincias.
- **No se exige requisitos de homogeneidad**. Para participar en una mancomunidad no se requiere que los distritos que se vayan a asociar sean homogéneos en extensión territorial, presupuesto, desarrollo económico o población. Nuevamente, regresando al caso Boliviano, cabe señalarse que en ese caso es obligatoria la asociación entre municipalidades distritales con una población menor a cinco mil habitantes.
- **Patrimonio propio**. Las mancomunidades cuentan con patrimonio propio y distinto al de los municipios que lo conforman.
- **Personería jurídica de las mancomunidades**: La legislación no define claramente la personalidad jurídica de las mancomunidades, pudiendo ser personas jurídicas de derecho público o de derecho privado. En el caso de la mancomunidad de Los Santos se la concibe como una asociación de interés privado, sin fines de lucro, que se rige por sus estatutos y reglamento interno[6].

4.2.3 Sobre el valor agregado de las mancomunidades

El segundo elemento para analizar la viabilidad de la réplica de estas instituciones es ver de qué manera ayudan a lograr una mejor administración municipal y permiten que los gobiernos locales sean promotores del desarrollo ordenado de sus territorios.

a. Sobre la base de la mancomunidad de los santos hemos encontrado los siguientes elementos:

- **Fortalecimiento institucional.** La mancomunidad al contar con una unidad técnica de gestión y de ejecución permite elaborar planes de desarrollo y a su vez ejecutarlos. Los requerimientos técnicos del personal de la mancomunidad estarán determinados por las necesidades de los propios miembros aunque siempre es recomendable potenciar las áreas legal, finanzas, planificación e infraestructura. Por otra parte, el personal de la mancomunidad tiene mayor estabilidad laboral que el propio funcionario municipal pues su nombramiento no depende del Alcalde. En la Mancomunidad de Los Santos los cargos fueron asignados por concurso.
- **Economías de escala.** Un aspecto interesante de las mancomunidades son las economías de escala que generan las unidades técnicas, puesto que su

5 En el caso Boliviano se obliga a los distritos con una población menor a cinco mil personas a mancomunarse para poder participar de las transferencias del gobierno central, Al respecto ver: www.ddpc.net/municipios/legislación/fam_texto/lm2028.htm

6 Legalmente existe una contradicción porque al ser una institución de interés privado no podría resolver en la vía administrativa ninguna apelación o reconsideración que le presenten los contribuyentes.

existencia hace innecesario que cada municipio contrate especialistas y expertos que resultan oneroso para un municipio pobre. En general, estos municipios terminan prescindiendo de dicho soporte técnico e impidiendo mejorar la gestión municipal.

- **Mayor eficiencia.** Al otorgarse servicios mancomunados los gastos de la unidad técnica son prorrateados entre los municipios asociados.
- **Planificación estratégica.** Las mancomunidades permiten optimizar esfuerzos y establecer sinergias en el logro de las metas trazadas, en los plazos propuestos pues tienen una visión territorial mucho más amplia. En general, los municipios vecinos encuentran que la solución a sus problemas depende en gran medida de una acción complementaria del municipio vecino; por ejemplo en el caso de infraestructura, control de plagas, mejora ecológica, entre otros. En este sentido, la elaboración de un plan estratégico debe hacerse visualizando el desarrollo integral y global de la región, los planes de desarrollo municipal pueden complementarse y orientarse en ese plan estratégico y tomar acciones que les permita optimizar los recursos que se destine a dicha región. De igual manera este plan permite canalizar la oferta institucional y la demanda local que se ha de negociar con las instituciones del gobierno nacional.
- **Mejora en la recaudación**. Delegar a las mancomunidades la recaudación tiene sus efectos positivos en la medida en que busca hacer esfuerzos comunes para tecnificar y modernizar la administración; además despolitiza y establece criterios uniformes para la determinación del impuesto a pagar, dejando al tesorero de cada municipio la administración de la ejecución del gasto.

Se aconseja que en la etapa experimental se desarrolle una campaña de educación ciudadana sobre el nuevo sistema de recaudación y que se implementen subsistemas de Gestión de Cobros y Control (Contraloría de la República).

Bibliografía

- Asociación de Municipios de Veraguas, (2001): *La experiencia de la fundación DEMUCA/AECI en los municipios de Las Palmas, Montijo, Río de Jesús y Soná de Panamá*. Septiembre 2001.
- Asociación Intermunicipal de Estatutos y Reglamento, (1999): *La experiencia de la fundación DEMUCA/AECI en las Municipalidades de Guararé, Los Santos, Las Tablas, Pedasí y Pocrí*. Febrero 1999.
- Servicio Mancomunado de Gestión, Inspección y Recaudación Tributaria Municipal, (2000): *La experiencia de la fundación DEMUCA/AECI en la Asociación Intermunicipal de la Provincia de Los Santos, Panamá*. Octubre 2000.

PARTE 3

OTRAS FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES Y EXPERIENCIAS EXTRA REGIONALES

3.1 Experiencia de Mancomunidades Españolas en el Cobro de Tasas por Servicios Públicos[1]

Miguel Ángel Sanz Hipólito

"… Cada vecino, consciente de sus obligaciones como miembro de la comunidad, debe poder contribuir al desarrollo de la misma y participar activamente en la vida local, y al municipio corresponde suministrarle los medios al efecto."

(Principio 1º de la Carta Europea de las Libertades Municipales, aprobada en Versalles, n 1953, por la 1ª Asamblea General).

1. Introducción

Se me ha pedido que presente experiencias sobre la prestación de servicios públicos de forma mancomunada y su correspondiente fiscalización.

Para ello he seleccionado dos casos muy significativos de prestación de servicios públicos mancomunados que afectan a dos servicios fundamentales en la ordenación territorial de todo municipio, comarca o provincia como son el tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) y el agua. Representado por las siguientes instituciones:

COMSERMANCHA. Comunidad de Servicios La Mancha que presta servicios mancomunados para la recogida, selección y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

La Mancomunidad de Municipios Costa de Huelva. Una asociación voluntaria de municipios que han delegado sus respectivas competencias en los ciclos integrales del AGUA y RSU para gestionarlos en común, y que ha creado una empresa pública que opera como sociedad mercantil (GIAHSA) para prestar el servicio integral de abastecimiento de agua en los diferentes niveles de potabilización, abducción y posterior depuración devolviendo al medio ambiente un agua tratada que ayuda a su mantenimiento y evita la degradación medioambiental.

Las mancomunidades mencionadas son parte del proceso de la proliferación de estas entidades ocurrido en la geografía del territorio español. La Constitución de 1978 recogió en uno de sus artículos (Art. 141.3) la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes a la provincia y fue en abril de 1985, con la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, cuando aparecieron definidas las mancomunidades de municipios como **"entidades locales territoriales"** y su reconocimiento como agrupaciones con capacidad jurídica propia para el cumplimiento de los fines establecidos en sus estatutos. Con posterioridad, se genera la legislación destinada a regular el procedimiento de constitución de las mancomunidades, junto con otros aspectos.

No obstante los logros obtenidos en el proceso mancomunitario, es necesario reconocer que el esfuerzo de unificación territorial tiene y debe definirse, de manera obligatoria, sobre la base de criterios y objetivos previamente establecidos, para así paliar las necesidades y potenciar la riqueza de los municipios agrupados, haciendo que estos no estén unidos solamente por lazos de hermandad cultural e histórica, sino por la asunción de objetivos e intereses comunes de tipo social y económico.

La promoción y el desarrollo industrial, la consecución de mejores cuotas de empleo, el aprovechamiento de recursos endógenos, la captación y puesta en marcha de inversiones

[1] El presente trabajo fue preparado por invitación de FEMICA. Las opiniones corresponden exclusivamente al autor.

productivas, la formación y orientación profesional, son objetivos que convergen en la necesidad de creer más en nuestras propias capacidades y potencialidades, ordenándolas con la vista puesta en el avance económico y social de una comarca.

Sólo a través de un esfuerzo común de todos sus habitantes, es posible afrontar un compromiso suficiente para poder movilizar nuevas energías en el ámbito local y garantizar un desarrollo sostenible del territorio a largo plazo.

Para la consecución de estos fines, las mancomunidades de municipios, bien con medios propios o a través de conciertos con las diversas administraciones públicas, ejecuta distintos programas o iniciativas comunitarias.

2. Concepto y Fines de las Mancomunidades

Entendemos estas entidades, como un conjunto de los ayuntamientos que se agrupan para dotar a la población de la comarca de las posibilidades que ofrece una gestión pública coordinada y cercana al territorio, potenciando estrategias de desarrollo conjuntas de los municipios, que permitan afrontar los retos que se presentan al mundo rural en este tercer milenio.

2.1 Fines de las mancomunidades

Entre los Fines de las Mancomunidades figuran los siguientes:

a. Ciclo Integral del agua captación, abastecimiento y tratamiento;
b. Tratamiento de residuos sólidos Urbanos;
c. Medio ambiente;
d. Promoción turística de la zona;
e. Promoción cultural y deportiva;
f. Realización de obras y servicios;
g. Promoción del empleo y desarrollo;
h. Información al consumidor;
i. Asesoramiento urbanístico;
j. Participación de la gestión para la mejora sanitaria de la zona;
k. La creación, gestión y desarrollo de programas técnico-profesionales de formación de los trabajadores para el empleo y de inserción laboral;
l. El desarrollo de programas para la promoción económica y la mejora de las condiciones que posibilite;
m. En la actividad económica generadora de riqueza y empleo. Apoyo a la promoción de empresas a través de la información y el asesoramiento para la obtención de recursos económicos, disposición de mecanismos financieros y el mantenimiento del empleo en los municipios;
n. Potenciar un desarrollo rural ambientalmente sostenible, socialmente solidario y políticamente participativo;
o. Actuar como institución de observación y prospección de la actividad agraria, industrial y de servicios;
p. La promoción y edición de estudios sobre la realidad social, económica y cultural de los municipios que componen la Mancomunidad, así como la creación y difusión de registros y bancos de datos de interés;

q. Hacer posible la concertación y el consenso de las diferentes organizaciones sociales y económicas que junto a las administraciones públicas y otras entidades privadas estén interesadas en las políticas de promoción económica, social y cultural; y,
r. Promover actuaciones tendentes a la dinamización de los colectivos sociales, prestando especial interés a los más desfavorecidos.

3. La Mancomunidad de COMSERMANCHA

3.1 Formación de COMSERMANCHA

Es una de las experiencias de Mancomunidad de municipios más antigua de la historia de España, publicó sus estatutos el 29 de Noviembre de 1975.

Territorialmente desarrolla su actividad en una de las 17 comunidades autónomas en la que se divide administrativamente el Estado Español, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, integrada por 5 provincias, Toledo, Ciudad Real, Cuenca, Albacete y Guadalajara.

Castilla La Mancha con 79.230 kilómetros cuadrados y aproximadamente 1.700.000 habitantes, es un territorio escasamente poblado, con una densidad de 21 habitantes por kilómetro cuadrado, le hace ser la tercera región más despoblada de Europa, territorialmente hablando la superficie de Castilla La Mancha es el 16 % del total nacional.

Ésta dispersión de municipios ha propiciado la creación de un gran número de mancomunidades en los últimos 15 años, pasando de 26 mancomunidades en 1989, a las 108 en la actualidad, de las cuales 78 prestan algún servicio de residuos urbanos.

Entre las cinco provincias aúnan un total de 964 municipios de los que únicamente 50 son municipios mayores de 10.000 habitantes, lo que nos hace idea de la dispersión geográfica de los municipios.

Comsermancha tiene su sede en Alcázar de San Juan, Ciudad Real y aglutina a veintitrés municipios de tres provincias, Toledo y Cuenca, atendiendo a un total de 152.000 personas.

Su objetivo prioritario está definido en el Articulo 3, inciso *a) Basuras: Recogida Domiciliaria y su posterior tratamiento y destrucción*. Estan definidos otros 8 objetivos más, que van desde la Extinción de incendios, Gestión Integral del agua, Maquinaria, Mataderos y mercados, Turismo, Mecanización de ordenador, Oficina Técnica y Prestación de cualquier servicio concreto de la competencia Municipal.

Se enfatiza la obligatoriedad de prestar el servicio de recolección de basuras en los domicilios de los usuarios del servicio y es parte del mismo su posterior tratamiento y destrucción, definiendo el resto de los servicios voluntario para aquellos ayuntamientos que aprueben la asunción del resto de los servicios. El abandono del servicio de basuras, conllevaría el abandono de la Mancomunidad.

Como apuntaba más arriba, COMSERMANCHA se crea en 1975, en los albores de la transición política Española, cuando la vida municipal en España prácticamente no existía, donde los municipios no disponían de ninguna autonomía, en un gobierno fuertemente centralizado, pero donde acuciaban los problemas inherentes a las concentraciones humanas, en este caso el problema más grave era el adecuado tratamiento de los residuos sólidos urbanos a la sazón basuras.

En su primera etapa la mancomunidad se caracterizó por su enfoque de recogida, transporte o vertido común de basura, bastante obsoleto por cierto; disponiendo de un vertedero que, lejos de cumplir los requisitos de adecuación ambiental, sólo suponían la eliminación de algunos

lugares de vertido individuales en algunos de los municipios integrados, siendo incluso común la existencia de vertederos más o menos importantes fuera de los establecidos por la mancomunidad.

No obstante, hay que reconocer el esfuerzo que las mancomunidades están realizando para mejorar la gestión de los residuos urbanos. En este sentido la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desde hace muchos años viene concediendo ayudas importantes para subvencionar obras en materia de infraestructuras, sellado y limpieza en relación con los residuos urbanos, otorgando trato prioritario a las mancomunidades como entidades supramunicipales que, como tales, favorece la gestión común de los residuos urbanos y, por tanto, una mayor racionalización en ésta.

3.2 El pago de los servicios

En 1994 por Decisión de la Comisión Europea del 8 de julio, la Mancomunidad de COMSERMANCHA, recibe 8,536,725 euros para construir un vertedero, con una planta de separación y otra de compostaje para sustituir a otras que tuvieron que abandonarse (tenían más de 15 años de antigüedad). Estos fondos procedían del Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL) de la Unión Europea y de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

Originalmente, la forma en la que se establecía el pago de la tasa por servicios era poco clara, ya que en el mismo pago que se efectuaba por la Contribución Urbana. En el actual IBI (Impuesto de Bienes Inmuebles), se incluía un porcentaje destinado a sufragar el costo de la eliminación de basuras. El refundir la tasa dentro de este impuesto planteaba serias dificultades en su gestión y, sobre todo, la falta de claridad en la captación de recursos, hacía imposible conseguir un servicio de calidad por falta de recursos. Además, esta fusión hacía muy difícil que el ciudadano sea consciente de cuánto paga por el servicio y cómo se emplea su dinero.

3.3 Criterios para la definición del pago por servicios

Para la imposición, exacción, liquidación y cobranza de los recursos de que se nutre la Mancomunidad, ésta debe de aprobar las ordenanzas fiscales correspondientes a los distintos servicios, así como los reglamentos que sean necesarios. Las ordenanzas fiscales y reglamentos, tienen fuerza obligatoria en todos los municipios integrantes de la Mancomunidad.

Los municipios que integran la mancomunidad tienen la obligación de la formación de padrones de usuarios, registros de altas y bajas y demás modificaciones referidas a los contribuyentes que utilizan los distintos servicios que presta la Mancomunidad. De la calidad de dichos padrones depende un alto índice de recaudación fiscal, estando en la actualidad en el periodo de pago voluntario en torno al 92%, quedando un 8% para la vía ejecutiva de cobro. Hace 10 años el porcentaje de recaudación estaba aproximadamente en un 65% debido fundamentalmente a la mala calidad de los padrones que existían en ese momento.

En el apartado 2 del artículo 24 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales dispone que: *"el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad o en su defecto del valor de la prestación recibida"*.

Además hay que tener muy presente una directiva europea que obligaba a los ayuntamientos al cobro obligatorio de la tasa por basuras para poder recibir fondos de Bruselas para la ejecución de determinados proyectos que implican altas inversiones en infraestructuras.

Por tanto, se hace indiscutible la necesidad de cobrar la tasa de la basura a los contribuyentes y, además, que ésta esté de acuerdo con un precio público en el que, siguiendo el lineamiento marcado por la Ley de Haciendas Locales, el importe resultante no exceda del costo total del servicio.

Hay que matizar ciertos aspectos que denotan la inadecuación de estas tasas a los costes reales existentes por tal actividad.

En primer lugar, habría que destacar que en la mayoría de los casos, no se computan a efectos de tasas los reintegros de las amortizaciones de instalaciones y equipamientos, lo cual, de no mediar una inversión o subvención de otras administraciones o particulares, redunda en un déficit por tal concepto en la explotación de los sistemas de gestión municipales, mancomunados o consorciados.

Obviando este aspecto, los costes inherentes a la explotación tampoco suelen imputarse en su totalidad al ciudadano, que paga, en parte de los casos, unas tasas inferiores a los gastos reales de funcionamiento del sistema de gestión.

En uno u otro aspecto, o sumando ambos en ciertas circunstancias, se producen casos de comparaciones entre ciudadanos que no pagan nada de los costos de amortización y sólo una parte de los de explotación en la tasa de basura y aquellos sobre los que repercute la totalidad o gran parte de los costos. Ello está dando lugar a conflictos en municipios que podrían llegar a decidir integrarse en otras mancomunidades o consorcios en donde le es más favorable económicamente verter los residuos.

El mismo conflicto se encontró en los municipios que, pudiendo integrarse en sistemas de gestión de residuos urbanos adecuados, prefieren no hacerlo por las razones de costos mayores que implica, permaneciendo en la mancomunidad donde están con unos procedimientos inadecuados de tratamiento de los residuos que, claro es, son mucho más baratos.

3.4 Subvención de los servicios

La Mancomunidad puede recurrir a las aportaciones de los municipios mancomunados cuando las tasas de ordenanzas fiscales reguladoras de los servicios no autofinancien los costos de los mismos. En esos casos, los municipios afectados están obligados a consignar en sus presupuestos ordinarios las cuotas que legalmente se les asigne para cubrir las diferencias que deben de abonar a la mancomunidad.

También se procede a dar aportaciones municipales a los entes mancomunados, cuando no está establecida la cobranza por la propia Mancomunidad. En estos casos, las aportaciones se fijarán en la forma siguiente:

3.4.1 Una cuota principal en función del uso que cada municipio realice de los servicios que se prestan mancomunadamente, aplicando las siguientes bases o módulos:

a. Número de viviendas
b. Superficie de casco urbano
c. Metros lineales de calles
d. Metros lineales de fachadas
e. Volumen de edificación
f. Metros cúbicos de agua consumida
g. Base imponible de la Contribución Territorial Urbana
h. Habitantes de derecho según último padrón quinquenal

3.4.2 Otra cuota complementaria: para atender los gastos generales de conservación, mantenimiento y administración, se utilicen o no los servicios.

Las aportaciones de los municipios a la Mancomunidad tienen las mismas condiciones de pagos obligatorios y preferentes que los establecidos para los Municipios Mancomunados. Éstas aportaciones se realizan en la forma y plazos que determine el Pleno de la Mancomunidad. Si algún municipio se retrasa en el pago de sus cuotas durante un Ejercicio, el Presidente requerirá su pago al Municipio deudor dándole para ello un plazo de treinta días; transcurrido dicho plazo sin haber hecho efectivo el débito, el Presidente podrá solicitar de los órganos de la Administración Central, Autonómica o Provincial, la retención de las cuotas pendientes con cargo a las cantidades que por cualquier concepto fueran liquidadas a favor del Ayuntamiento deudor, a fin de que las entregue a la mancomunidad.

El mantenimiento reiterado de la situación de deudor a la Mancomunidad, por parte de un Municipio, puede ser causa suficiente para proceder a su separación definitiva, previo acuerdo del pleno de la Mancomunidad.

3.5 Presupuestación y administración de los servicios

La Mancomunidad cada año establece su Presupuesto Ordinario, de acuerdo a las disposiciones vigentes de la Administración Local.

El Patrimonio de la Mancomunidad está integrado por toda clase de bienes, derechos y acciones que legítimamente adquiera, en su constitución o con posterioridad. La participación de cada Municipio Mancomunado en ese patrimonio se fija en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio según el Padrón Municipal.

La cobranza y la administración de las Tasas por la prestación de servicios mancomunados, se lleva a efecto bien por los Ayuntamientos respectivos o por los órganos correspondientes de la Mancomunidad, según determine el pleno de la Mancomunidad.

La Jefatura de los servicios económicos de la mancomunidad la ejerce el Interventor de fondos, tomando a su cargo la asesoría económica, financiera y la misión fiscalizadora y contable.

El tesorero es responsable de la Jefatura de los servicios de Tesorería y recaudación, teniendo el manejo y custodia de los valores de la Entidad

El funcionamiento ordinario de la Mancomunidad es igual que si fuera un Ayuntamiento. Las funciones de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, y las de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria, son desempeñadas por funcionarios con habilitación nacional. El Pleno de la Mancomunidad puede pedir a la Comunidad Autónoma, el desempeño de estos cargos a través de funcionarios con habilitación de carácter nacional de la misma categoría, que preste servicio en algunos de los municipios que la integran.

3.6 Legislación sobre recogida de basuras

De acuerdo con Ley 39/1988 del 28 diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, las entidades locales deben acordar la imposición y supresión de sus tributos propios y aprobar la correspondiente ordenanzas fiscales reguladoras de los tributos locales. Estas ordenanzas incluyen lo siguiente:

a. La determinación del Hecho imponible;
b. Sujeto pasivo;
c. Responsables;
d. Exenciones;

e. Reducciones y bonificaciones;
f. Base imponible y liquidable;
g. Tipo de gravamen o cuota tributaria;
h. Periodo impositivo y devengo;
i. Los regímenes de declaración e ingreso; y,
j. Las fechas de aprobación y del comienzo de su aplicación.

Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de los tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se deben exponer en el tablón de anuncios de la entidad durante treinta días, para que los interesados puedan analizar el expediente y presenten las reclamaciones que estimen oportunas.

Posteriormente, la Mancomunidad debe de publicar los anuncios de exposición en el Boletín Oficial de la Provincia, o en su caso en el de la comunidad autónoma uniprovincial y en el diario de mayor difusión de la provincia, o de la Comunidad Autónoma Uniprovincial.

Finalizado el periodo de exposición pública, las corporaciones locales adoptan los acuerdos definitivos, resolviendo las reclamaciones. En caso de no haber reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario.

En todo caso, los acuerdos definitivos, los provisionales elevados automáticamente a tal categoría y el texto integro de las ordenanzas habrán de ser publicados en el Boletín Oficial de Provincia o de la Comunidad Autónoma Uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

3.6 Conclusiones sobre COMSERMANCHA

Es importante reconocer que el camino recorrido para la prestación del servicio de recogida, tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos ha sido complejo, partiendo de la iniciativa de los alcaldes por defender el medio ambiente como uno de los instrumentos necesario e imprescindible en el desarrollo humano de los territorios.

De los tímidos intentos preocupados por la eliminación más o menos ordenada de los residuos, haciendo desparecer los innumerable vertederos ilegales, se empezó ordenando el sistema y en la actualidad nadie en España discute le necesidad de contribuir con el pago de la tasa, puesto que desde los ayuntamientos o las organizaciones supramunicipales que prestan estos servicios, la eficacia y eficiencia de sus políticas, han puesto de manifiesto la necesidad de disponer del mismo en condiciones óptimas.

La UE recomienda que todos los servicios medioambientales justifiquen sus costes independientemente, y que estos costes han de repercutir completamente en el ciudadano cuando se acaben las subvenciones, con lo que en primer lugar exige un esfuerzo de cuantificar el coste del servicio de modo transparente y luego ir incrementando el precio según va disminuyendo la subvención para que el usuario sea consciente de lo que cuestan determinados servicios como el abastecimiento de agua (subvencionado en casi todas partes) o el tratamiento de residuos (que no únicamente recogida) que se está empezando a implantar ahora.

Habrá que dirimir que pasará en el futuro cuando llegue el momento de renovar las infraestructuras y no se disponga de las subvenciones que hay en la actualidad, con lo que presumiblemente el importe de la tasa subirá sustancialmente. Aunque es de prever que ante la eficacia de las políticas de RSU, las poblaciones no pongan mayores objeciones y opten por

aportar con su cumplimiento fiscal los recursos necesarios para seguir disponiendo de los beneficios que implica una adecuada ordenación de ésta problemática.

Los retos a los que se enfrenta el sector han variado, pues una vez cubierta el 100 % de la población española en sus diferentes formas sobre el adecuado tratamiento de los residuos urbanos, nos encontramos con nuevas exigencias de la Unión Europea, que pretende hacer recaer el coste sobre los que más residuos sólidos urbanos produzcan. Al igual que con la política de aguas, gravando más a quien más consume.

Lo que se pretende no es seguir produciendo indiscriminadamente los RSU, sino educar a los ciudadanos para producir menos residuos y ser más consecuente con el medio ambiente.

Así, en el nuevo sistema de tarifas propuesto por el Ministerio de Medio Ambiente, una parte gravará a particulares y empresas en función de los residuos que generen. Para calcular la cantidad de residuos que cada ciudadano o empresa genera y por tanto la tasa a pagar, el Ministerio estudia dos modelos: uno incorporando al precio de la bolsa de basura y otro basado en el reparto de tarjetas que identifican al usuario al abrir el contenedor y controlan el peso de los desechos, *"no se trata de crear una nueva tasa, sino de un sistema variable que incentive la reutilización y el reciclado, que contenga los vertidos innecesarios y que permita pagar menos a quien menos basura deposite"*.

La gestión de residuos se rige actualmente por un impuesto general municipal en el que los ciudadanos pagan lo mismo, independientemente de la cantidad de basura.

El sistema propone una escala de tarifas que diferencie dos partes: una fija en función de criterios catastrales y una variable según la cantidad de residuos y siempre superior al 50 por ciento, señalaron las mismas fuentes.

En cuanto a los procedimientos de cálculo, el Ministerio estudia dos modelos, uno dependiente del volumen y otro del peso de los residuos.

El primero: Partiría de una catalogación "de las bolsas de basura", de forma que el ciudadano, al comprarlas, pagase una tasa mayor o menor en función del tamaño. El depósito de la basura "debería realizarse siempre en una bolsa normalizada".

El segundo: Supondría el reparto entre los vecinos de cada inmueble de una tarjeta magnética necesaria para abrir el contenedor, que identificará al usuario y pesará la basura depositada.

Ambos modelos, que serían idénticos para las empresas, han sido presentados hace dos meses a las Comunidades Autónomas, que deberán emitir su parecer en las reuniones periódicas que mantienen con el Ministerio. El proyecto pasará después a los responsables municipales, que son los que gestionan en última instancia el tratamiento de residuos y serán consultados a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Una vez alcanzado un consenso general, el Ministerio pretende realizar algunas experiencias piloto para determinar el modelo más adecuado, aunque no descarta combinar ambos.

Concluidos estos trámites se procederá a la elaboración de la nueva normativa, que estará lista entre 2003 y 2004, probablemente en forma de real decreto.

A pesar de reconocer que el nuevo modelo supone un cambio fundamental de filosofía, las mismas fuentes del Ministerio han valorado la respuesta de las organizaciones de consumidores y han indicado que, extraoficialmente, algunos municipios han expresado su interés.

Los sistemas de tasas variables se aplican en once países de la Unión Europea y están en estudio en Grecia, España, Francia y Portugal, en función de las obligaciones de la nueva directiva de vertidos, que obliga a los generadores de residuos a asumir los costes de su gestión.

Existe otra manera de pagar la recogida selectiva y el tratamiento de los residuos, que se está aplicando ya a los envases. Es el famoso Punto Verde, que figura ya en la mayoría de los envases que se comercializan en Europa. El Punto Verde significa que el envase que los ostenta va a seguir un camino correcto de separación selectiva, selección y reciclaje (o bien otra forma de "valorización", como la incineración con recuperación de energía) El coste del punto verde se establece por kilos de material: actualmente es de unas 15 Ptas. por kilo de plástico, por ejemplo. Eso significa que cada tarrina de yogur paga unos céntimos por este concepto. El coste del Punto Verde lo pagan los consumidores, y lo canalizan los sistemas Integrados de gestión de envases (actualmente Ecoembes y Ecovidrio).

Desde la implantación del llamado Sistema Integrado de Gestión (SIG), el conocido popularmente como Punto Verde se ha convertido en un negocio que, desde su implantación en 1998, ha generado unos 2.500 puestos de trabajo en España. La mayor parte de ellos están relacionados con la recogida selectiva de envases ligeros repartidos entre las 52 plantas de selección de envases que funcionan en la actualidad.

Ecoembes, la empresa que gestiona la recogida selectiva de los envases de plástico y papel (los del vidrio es otra empresa, Ecovidrio) recuperó durante el año 2001 alrededor de 790.000 toneladas de envases ligeros, lo que equivale a setenta estadios de fútbol como el Santiago Bernabeu repletos hasta arriba. Las inversiones declaradas de esta empresa para valorizar los envases que gestiona se cifran en 166 millones de euros. El Punto Verde ha recibido la adhesión de 11.475 empresas, lo que la sitúa como tercer SIG de Europa. Sin embargo y aunque existen encuestas donde se indica que el 71% de los hogares recicla algún elemento, nuestro país sigue siendo deficitario en papel usado como materia prima para nuestra industria papelera.

4. La Mancomunidad de Municipios Costa de Huelva como Entidad Local de Carácter

4.1 Concepción de la Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva

La Mancomunidad es una asociación voluntaria de municipios que han delegado sus respectivas competencias en los ciclos integrales del AGUA y RSU para gestionarlos en común, obteniendo la suficiente economía de escala, que permita una gestión moderna y eficaz de los servicios citados.

La Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva, fue creada en el año 1989 por los ayuntamientos de Aljaraque, Ayamonte, Cartaya, Isla Cristina, Lepe, Moguer y Punta Umbría. Desde esa fecha, se han ido incorporando otros municipios: San Juan del Puerto, San Silvestre, Villablanca, Beas y Trigueros.

El municipio de Aljaraque, solicitó la baja a principios del año 2001 y está pendiente de la liquidación efectiva a la Mancomunidad de los pasivos generados y deudas contraídas en su parte proporcional correspondiente (no obstante lo anterior, y hasta la fecha presente, prestan los servicios de abastecimiento y alcantarillado a través de la empresa municipal de la capital onubense, la Mancomunidad le suministra el agua potabilizada en alta para su posterior distribución y comercialización).

También participa en la Mancomunidad el núcleo costero de Mazagón, enclavado en los términos municipales de Moguer y Palos de la Frontera.

4.2 Estructura de la mancomunidad

4.2.1 Ámbito Institucional

Su funcionamiento está contemplado en sus Estatutos y está sometida a la normativa que regula la Administración Local. Por tanto, en cuanto entidad pública, ostenta la representación institucional de los municipios integrantes, en las materias delegadas, actuando a través de su PLENO (asamblea), que es el órgano donde se conforman las voluntades de sus respectivos municipios.

El Pleno de la Mancomunidad nombra al Presidente y Vicepresidentes, con funciones reguladas estatutariamente, ostentando la representación efectiva y ejecutando, en su caso, los acuerdos adoptados. El Presidente también puede dictar decretos y resoluciones.

4.2.2 Ámbito Administrativo

Al tratarse de una entidad local está asistida por un Secretario-Interventor. También dispone de un Servicio Jurídico y de un Gabinete de Prensa. Dichas funciones son ejercidas generalmente por técnicos pertenecientes a los municipios mancomunados.

La Mancomunidad implanta Ordenanzas Reguladora de los servicios encomendados en el ámbito geográfico de sus municipios integrantes y en las materias delegadas. Asimismo establece Ordenanzas Fiscales que financian los servicios a través de las correspondientes Tasas.

4.2.3 Ámbito Económico

La Mancomunidad aprueba anualmente sus presupuestos y los liquida al cerrar los ejercicios. En general, no depende de aportaciones municipales, gozando por tanto de autonomía financiera con relación a los municipales integrantes y sus correspondientes presupuestos. También planifica las inversiones necesarias para la adecuada gestión de sus servicios, convenido con otras administraciones públicas la ejecución de las mismas y canalizando los recursos disponibles.

La Mancomunidad ostenta la titularidad de todas las instalaciones, que constituye su patrimonio. Dichas inversiones catalogadas están compuestas exclusivamente por la denominada Infraestructura Básica, también llamada de Red en Alta. Se trata de instalaciones previas a la distribución por las redes municipales de abastecimiento o posteriores y recolectoras de las redes municipales de alcantarillado.

Son fundamentalmente instalaciones generales, proyectadas y convenidas (mediante convenio) por la Mancomunidad con las distintas administraciones públicas, principalmente con la Junta de Andalucía, a través de un Convenio Marco. También han sido financiadas (parcial o totalmente) en su proyección, adquisición de terrenos, construcción, rehabilitación o control por la Mancomunidad directamente (a través del denominado CANON DE MEJORA) o indirectamente, a través de subvenciones de capital de diferentes administraciones públicas, tramitadas y gestionadas por la Mancomunidad.

Las Instalaciones podemos clasificarlas en tres grupos generales, de los cuales los dos primeros grupos englobarán el 90% del total de la inversión:

a. **Abastecimiento:** Instalaciones de Depuración de Aguas Potables (Estaciones de Tratamiento, Redes de Transporte y Depósitos de Almacenamiento).

b. **Depuración**: Instalaciones de Depuración de las Aguas Residuales (Estaciones Depuradoras, Colectores Generales, Estaciones de Bombeo y Emisarios Submarinos).

c. **RSU:** Instalaciones de tratamiento de la basura doméstica (orgánica e inerte) y de los escombros. Se encuentran en fase de proyección o próxima construcción.

4.4 Fines de la mancomunidad

Los fines de la Mancomunidad podemos clasificarlos en tres grandes apartados, relacionados respectivamente así: a. La infraestructura básica; b. El mantenimiento y mejoras de las inversiones; y, c. La eficaz explotación de los servicios.

4.4.1 Infraestructuras básicas:

a. Dotar a la Mancomunidad de modernas instalaciones que hagan posible el desarrollo económico sostenible de los municipios que la integran.

b. Financiar parcialmente las inversiones realizadas como motor multiplicador que canalice las inversiones y destaque el esfuerzo inversor de los municipios mancomunados como factor diferenciador en relación con otras entidades locales menos organizadas.

c. Constituir la médula espinal de una actuación organizada y coherente, lograda a través de una actuación conjunta y coordinada.

4.4.2 Mantenimiento y mejora de las inversiones:

a. Controlar el correcto mantenimiento de sus instalaciones y dotarlas de los elementos necesarios para ello, asegurando su buen funcionamiento.

b. Mejorar constantemente las instalaciones, en función de las necesidades y expectativas futuras como factor dinámico que evite la obsolescencia o insuficiencia y garantice el desarrollo tecnológico de las instalaciones.

c. Canalizar los fondos necesarios para el mantenimiento y mejoras programadas.

4.4.3 La eficaz explotación de los servicios:

a. Garantizar la correcta y eficaz explotación de los servicios encomendados.

b. Alcanzar un elevado nivel en los servicios públicos encomendados, gestionados y financiados con tasas a un precio razonable y competitivo, fruto de la economía de escala alcanzada con la integración de municipios.

c. Referenciar mediante indicadores y parámetros los avances logrados en la gestión de los servicios, en especial los referidos a la calidad y al compromiso con el medioambiente.

d. La solidaridad con otros ámbitos geográficos provinciales, colaborando con el desarrollo económico y social de la Provincia de Huelva.

4.5 Una empresa mercantil propiedad de la mancomunidad

4.5.1 Constitución GIAHSA.

La Mancomunidad de Aguas Costa de Huelva, podría haber gestionado directamente los servicios, como entidad local supramunicipal que es; sin embargo, decidió a los pocos años de su fundación, crear a su vez una sociedad mercantil, cuyo capital le pertenece íntegramente, siendo por tanto de naturaleza pública.

El fundamento de la creación de esta sociedad, es la necesidad de dotarle del dinamismo necesario en la gestión de los servicios, dándole la autonomía financiera necesaria para cumplir con los fines de la Mancomunidad y la ejecución de sus acuerdos. Asimismo, se intentó darle una actuación y orientación más técnica en la ejecución práctica de sus cometidos, más cercanos a la actividad diaria mercantil y más alejados de la actividad política general.

En todo caso, el control de la sociedad está garantizado, al constituirse el propio órgano plenario de la Mancomunidad en Junta de Accionistas cuando corresponda actuar mercantilmente, en la redacción de la Previsiones de Ingresos y Gastos, aprobación de sus cuentas anuales, financiación de la Mancomunidad, gestión de su Patrimonio y Recursos, y en general, la ejecución de todos los acuerdos adoptados.

Asimismo cuenta con un Consejo de Administración, compuesto en una tercera parte por miembros del Pleno de la Mancomunidad, otro tercio formado por técnicos de los municipios mancomunados y, el tercio restante, por técnicos de otras administraciones públicas relacionadas con los servicios prestados.

De la forma anterior se asegura la autonomía y competencia técnica del Consejo, pero sin perder la sensibilidad del gestor local (más cercano al usuario final) y con el mayor respeto hacia los intereses municipales, representados por la Mancomunidad. Además, los Estatutos de la sociedad aseguran que la Presidencia del Pleno de la Mancomunidad y del Consejo de Administración recaigan en la misma persona.

Finalmente, la gestión técnica de la sociedad está representada por un equipo cualificado, coordinado y dirigido a través de a una Gerencia**.**

4.5.2 Objetivos

Podemos resumirlos en la gestión de los servicios públicos encomendados por la Mancomunidad y en la ejecución técnica de sus acuerdos, con criterios de eficacia y eficiencia en la administración de los recursos comprometidos.

La conjunción de la calidad en la gestión medioambiental al menor coste posible, es la base fundamental de su actuación, como método para lograr un sistema tarifario razonable y comparable para el nivel de servicios demandados por la Mancomunidad.

4.5.3 Modelo de gestión

El modelo de gestión adoptado está en consonancia con los factores económicos predominantes y adversos que se derivan de la prestación de los servicios en los municipios mancomunados: por una parte, **gran dispersión geográfica** en la gestión de los recursos, que dificulta y encarece la prestación de los servicios, con numerosas instalaciones muy dispersas entre sí, por la otra parte, un **factor estacional muy acusado**, que obliga a mantener ociosos importantes recursos e instalaciones durante todo el año para emplearlos a fondo durante un sólo trimestre veraniego, cuando se triplica la población.

Podríamos decir que la actividad gestora se reduce a combatir dichos factores adversos y aprovechar las economías de escala y sinergias que se generen.

La solución adoptada ha sido organizar la empresa con un moderno sistema de gestión apoyado en sistemas tecnológicos avanzados, que incrementen sustancialmente la productividad de los recursos comprometidos, siempre escasos por definición. Para explicar los sistemas de gestión, podemos considerar dividida la empresa, a efectos didácticos, en dos grandes áreas separadas: **primarias y secundarias**.

a. Áreas Primarias

Desarrolla las funciones específicas del sector medioambiental para el cual debe generar servicios. Desde el punto de vista económico, también podríamos decir que genera directamente el valor añadido (valor agregado) en dicho sector.

Se desagrega en tres funciones específicas, que gozan de una relativa autonomía en su gestión, pero que comparten recursos humanos y tecnológicos que aprovechan las economías de escala generadas en conjunto:

- **Producción**

Se encarga de las tareas de producción de agua potable y de la depuración de las aguas residuales, gestionando las instalaciones de la Mancomunidad. Cuenta con sofisticados sistemas específicos de telecontrol, telemando y tele vigilancia de la producción, así como de un sistema informático avanzado de mantenimiento de los diversos componentes que integran las propias instalaciones.

- **Distribución**

Mantiene correctamente las redes municipales de abastecimiento y alcantarillado. Asimismo gestiona los servicios de recogida de RSU. Supervisa y colabora en las obras de ampliaciones y extensiones de las redes. Dispone de un sistema propio de gestión de incidencias y órdenes de trabajo. También utiliza y alimenta los sistemas de información cartográfica de la totalidad de las redes municipales.

- **Comercialización**

Se encarga de los servicios comerciales y de atención al cliente. Gestiona las incorporaciones y bajas de los clientes, la ubicación y lectura de contadores, la facturación de los servicios prestados y la atención de los clientes y sus demandas, el cobro de las facturas y la gestión de impagados. Dispone de un avanzado sistema de gestión integral del cliente. También explota y alimenta los sistemas de información cartográfica que enlaza con las bases de datos de clientes a nivel de acometidas.

b. Áreas secundarias

Desarrolla funciones generales no específicas del sector medioambiental para el cual debe generar servicios. Desde el punto de vista económico también podríamos decir que genera indirectamente valor añadido, trabajando en apoyo de las áreas primarias, es decir con servicios generales necesarios para su buen funcionamiento. Se conocen también como áreas administrativas.

Se desagrega en dos funciones secundarias e indirectas, que también comparten recursos humanos y tecnológicos que aprovechan las economías de escala generadas en conjunto:

- **Administración técnica**

Sus funciones básicas consisten en proyectar y mejorar las instalaciones de la Mancomunidad, así como las ampliaciones y extensiones de las redes municipales, colaborando con los servicios técnicos municipales en los proyectos de mejora de las mismas. Sus herramientas principales son los sistemas de información cartográfica y los sistemas de generación de proyectos y mediciones. Evalúa, diseña y ejecuta las demandas de la Mancomunidad y de las áreas primarias de la sociedad.

- **Administración general**

Se constituye en proveedora de servicios del resto de las funciones de la empresa. Sus funciones son muy similares a las de cualquier empresa genérica.

Se subdivide en:

- Servicios de dirección (funciones de gerencia y dirección),
- Servicios económicos (funciones contables y financieras),
- Servicios de recursos humanos (funciones laborales, de formación, procedimientos, seguridad, prevención e higiene),
- Servicios de información (funciones de administración de sistemas informáticos), y
- Gestión de bienes y servicios (funciones de suministros y gestión de almacenes)

Dispone de diversas herramientas de gestión totalmente integradas entre sí e interconectadas con las áreas primarias. Finalmente, vale destacar la utilización de una única y potente herramienta ofimática y de gestión documental para toda la empresa que actualmente se ha expandido hacia clientes y proveedores a través de un portal propio de servicios corporativos a través de Internet.

3.2 Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica para que los Municipios Mejoren sus Ingresos: Experiencias del INDETEC, México[1]

Salvador Santana Loza

1. Introducción

En primer lugar, deseo agradecer al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano la invitación que le hiciera a INDETEC para compartir e intercambiar ideas acerca de los servicios de capacitación y asistencia técnica a Municipios.

Obviamente esta presentación me referiré al caso mexicano, particularmente a los servicios que proporciona el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas –INDETEC– comentando con ustedes el contexto y las características de los servicios que proporcionamos, con la finalidad de apoyar a los municipios para que mejoren sus niveles de ingresos.

Dicho lo anterior, paso a describir los aspectos que abordare en mi exposición.

En el primer tema reseño el modelo de tributación que en México existe destacando los gravámenes del orden municipal así como los existentes en otro nivel de gobierno (recordemos que México es un Republica Federal compuesta por tres niveles de gobierno, pero con dos órdenes jurídicos el federal y el estatal, este último legisla a favor de los municipios).

El tema siguiente lo he destinado a abordar las características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el cual el INDETEC es un órgano legalmente establecido, con funciones y patrimonio propio.

Luego me ocuparé de las acciones que el INDETEC, desde su origen, ha venido realizando a favor de los municipios.

Por último, expondré los ejes estratégicos y las acciones que venimos desarrollando en esta nueva etapa de la vida institucional del Instituto.

2. El Modelo de Tributación Mexicano

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (vigente a la fecha) no se planteó una delimitación exhaustiva de campos de imposición de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Las premisas del sistema constitucional son las siguientes:

a. Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación[2].

---

1 El presente trabajo refleja las opiniones del autor.

2 Sobre: el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Se señaló también que: Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal .determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

b. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados[3].
c. Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso[4].

2.1 Materias tributarias otorgadas a los municipios

La Constitución de 1917 no se ocupó de establecer competencias tributarias expresas a los municipios, sino que se deja esta competencia a la voluntad de las legislaturas locales, al señalar que éstas aprobarían sus presupuestos de egresos, así como los ingresos necesarios para cubrirlos, los que en todo caso serán suficientes para satisfacer sus necesidades. Desde luego que esto último nunca sucedió.

En 1983 se reforma la Constitución Política para establecer materias tributarias en forma expresa, en favor de los municipios. Esta reforma entra en vigor en 1984 y el artículo 115 de la Constitución en su fracción IV estableció las siguientes características del modelo de tributación municipal:

a. Los municipios administrarán libremente su hacienda.
b. Esta se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso:
   - Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
   - Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
   - Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
   - Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
c. Las leyes federales no concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones..."

En 1999 se reformó el artículo 115 constitucional por iniciativa del actual Director General del INDETEC, Lic. Juan Marcos Gutiérrez González, lográndose una ampliación en la autonomía municipal en aspectos como: reconocer al municipio como un Orden de Gobierno; ampliar su facultad reglamentaria cuasi legislativa; dotarlo de facultades exclusivas; resolver viejas discusiones como el mando de la policía preventiva en favor de los alcaldes; señalar bases

3 En ningún caso: Transito de personas o cosas que atraviesan su territorio; entrada y salida de mercancía nacional de su territorio; circulación ni consumo de efectos nacionales y extranjeros a través de aduanas locales, inspección o registro de bultos, diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras. Sin consentimiento del Congreso de la Unión: Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos ni imponer contribuciones ni derechos sobre importaciones o exportaciones.

4 Esta concurrencia se establece en el artículo 124 Constitucional el cual señala "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

especificas para el tratamiento del pago del Impuesto Predial a bienes del dominio público; impulsar el rendimiento de las contribuciones inmobiliarias a través de señalar y equiparar los valores catastrales a valores de mercado; entre otros aspectos.

Podría concluirse, que con las salvedades mencionadas en los puntos anteriores, al no señalarse en la Constitución Política fuentes de tributación suficientes que en forma exclusiva pudieran ser gravadas o por la Federación o por los Estados, y teniendo ambos, la misma facultad de imponer contribuciones en la mayoría de las fuentes, resulta como consecuencia, que la misma materia o el mismo hecho imponible podían ser gravados con cargas tributarias federales o estatales.

Este fenómeno, denominado concurrencia, dio origen a la doble o múltiple tributación, la cual ha sido objeto de diversas controversias respecto a la validez de impuestos concurrentes entre Estados y Federación. La Suprema Corte ha resuelto que la concurrencia tributaria no es contraria a la Constitución.

3. Sistema de Participaciones y Fondos de Aportaciones

A pesar de que tanto los Estados como los Municipios inhiben su capacidad tributaria en la mayoría de sus fuentes de ingresos, al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; dicho Sistema, crea a su vez un sistema resarcitorio por dicha pérdida, denominado de participaciones, el cual, actualmente cuenta con el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, agregándose posteriormente, en la Ley de Coordinación Fiscal, siete Fondos de Aportaciones, siendo 5 para el Estado y dos directos para los Municipios.

3.1 Fondo general de participaciones

El Fondo General de Participaciones está regulado en la Ley de Coordinación Fiscal en sus artículos 2º y 3°. Éste fondo le corresponde directamente a los estados; sin embargo éstos deberán participar a sus municipios, cuando menos un 20% de lo que perciban por éste concepto, debiendo establecer cada Legislatura Estatal, las bases, montos y procedimientos para distribuir –cuando menos el 20%– a sus Municipios[5].

El Fondo General de Participaciones se constituye del 20% de la Recaudación Federal Participable[6], al que se le adiciona un 1%, cuando las entidades se encuentren Coordinadas en Derechos[7]; adicionándosele también, un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las Bases Especiales de Tributación; el monto debe ser actualizado, de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal Federal, desde el sexto mes de 1989, hasta el sexto mes del ejercicio.

---

5 Artículo 115, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

6 La recaudación federal participable se constituye de los ingresos que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción del petróleo, ni los incentivos que se establezcan en los convenios de Colaboración Administrativa; ni los impuestos sobre la tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios (bebidas alcohólicas y tabaco labrado); ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refiere la Ley del impuesto a la renta.

7 En la actualidad, todos los estados han hecho la Declaratoria de Derechos.

Los estados en donde se encuentren bienes o bosques naturales considerados por ley como nacionales, percibirán el 50% de los productos federales en esta materia, cuando provengan de la venta, arrendamiento o explotación de tales terrenos o bosques nacionales.

El Fondo General de Participaciones se distribuye, conforme al 4º párrafo del artículo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, en el cual se señala que dicho 20% se distribuirá en tres partes, la primera, en un 45.17%, en proporción directa al número de habitantes que cada entidad tenga, de acuerdo a la información oficial del INEGI[8]; una segunda parte, también del 45.17% (a través de una fórmula), de conformidad con la obtención de ingresos en cada entidad, de los Impuestos Asignables (Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, el de Automóviles Nuevos y el Especial sobre Producción y Servicios) y el resto (9.66%), siendo la tercera parte, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

Por concepto de este fondo, a principios de año (2002-Nota del editor), se señaló en el Diario Oficial de la Federación[9] que se repartiría a los estados $186,658'849,908.00 (ciento ochenta y seis mil seiscientos cincuenta y ocho millones, ochocientos cuarenta y nueve mil novecientos ocho pesos 00/100 MN.).

3.2 Fondo de fomento municipal

El Fondo de Fomento Municipal, es directo para los Municipios, como se señala en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en el cual se establece que los municipios, participaran del 1% de la Recaudación Federal Participable, en donde el 16.8% de dicho porcentaje formará al Fondo de Fomento Municipal, mientras que el 83.2% restante sólo se incrementará al Fondo de Fomento Municipal, en el caso de que las Entidades Federativas estén coordinadas en derechos, es decir que actualmente todos los Estados, perciben el 100% del 1% de la Recaudación Federal Participable que forma el Fondo de Fomento Municipal.

En la misma fracción, se señala que este fondo será entregado por los Estados íntegramente, del cual se distribuirán a éstos, según lo que establezcan los Congresos Locales, debiendo asegurar que nunca será menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la Coordinación en materia de Derechos.

De cualquier forma, la Ley de Coordinación Fiscal, señala que éste Fondo se distribuirá entre las Entidades Federativas mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determina para cada uno de ellos, conforme una fórmula, en la que se contempla el esfuerzo recaudatorio que se lleva a cabo en el estado por el Impuesto Predial y los Derechos de Agua, siendo éstos los ingresos propios más importantes de los Municipios.

Por concepto de este fondo, se señaló en el Diario Oficial de la Federación[10], que los municipios percibirían $8,817'106,875.00 (ocho mil ochocientos diecisiete millones, ciento seis mil ochocientos setenta y cinco pesos 00/100 MN.).

---

8 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

9 31 de enero de 2002.

10 31 de enero de 2002.

3.3 Fondos de aportaciones federales

Los Fondos de Aportaciones Federales, se encuentran regulados en la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de 1998.

Actualmente son siete fondos, los cuales son con cargo a los recursos de la Federación, para beneficio de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios.

Los Fondos de Aportaciones Federales, provienen de la descentralización del gasto federal y del objetivo de fortalecer la hacienda local, vía gasto público, es decir; son independientes de las participaciones, que se regulan en la misma ley[11].

Los ingresos que percibe el Estado o Municipio, por concepto de dichos fondos, pueden denominarse como ingresos etiquetados, ya que el gasto de éstos está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que se establecen en la misma Ley de Coordinación Fiscal.

3.3.1 Los fondos son los siguientes:

a. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
b. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
c. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
d. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
e. Fondo de Aportaciones Múltiples;
f. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y,
g. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

De los fondos anteriores, sólo dos (los c. Y d.) están destinados al Fortalecimiento de los Municipios:

3.3.2 El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social[12], que se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal y para la Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos Federales, con recursos federales por un monto equivalente (y sólo para efectos de referencia) del 2.5% de la Recaudación Federal Participable; correspondiéndole al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, el 0.303% y al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, el 2.197%.

Los ingresos que perciban los municipios a través de éste fondo, deberán destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema en los rubros de: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

---

11 Artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

12 Este fondo se encuentra regulado en los Artículos del 32 al 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los ingresos que les corresponden a los Municipios, por concepto de este fondo, en esencia, se distribuyen, buscando otorgar mayores cantidades a los estados que cuenten con un mayor número de personas en condiciones de pobreza extrema[13].

La fórmula y los procedimientos de distribución[14] establecen (de manera sucinta) que las brechas de bienestar para establecer las normas de pobreza extrema se calcularán por hogar para cinco necesidades básicas, que son:

a. Ingreso per cápita del hogar.
b. Nivel educativo promedio por hogar.
c. Disponibilidad de espacio de la vivienda.
d. Disponibilidad de drenaje.
e. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Por concepto de este fondo los municipios percibieron $19,143'686,926.00[15] (diecinueve mil ciento cuarenta y tres millones, seiscientos ochenta y seis mil novecientos veintiséis pesos 00/100 MN.).

3.3.3 El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal[16], se destinará exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y las delegaciones del Distrito Federal, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

Este Fondo de Aportaciones se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente (sólo para efectos de referencia), al 2.35% de la Recaudación Federal Participable para los Municipios y el 0.2123% de la Recaudación Federal Participable, para el Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

Por concepto de este fondo los municipios percibieron $22,326'749,663.00[17] (veintidós mil trescientos veintiséis millones, setecientos cuarenta y nueve mil seiscientos sesenta y tres pesos 00/100 MN.).

---

13 Debe observarse que estos recursos corresponden exclusivamente a los 31 estados del país, ya que de ellos no participa el Distrito Federal.

14 Están contenidos en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

15 Cifra estimada siguiendo la estructura porcentual de asignación publicada por la SHCP en los anexos al proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

16 Los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal

17 Cifra estimada siguiendo la estructura porcentual de asignación publicada por la SHCP en los anexos al proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002.

4. Los Organismos de la Coordinación Fiscal: el INDETEC

La Ley de Coordinación Fiscal que se comenta, establece (Art. 16) que en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan los siguientes órganos:

a. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada Entidad.

b. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho Entidades que representan a otras tres cada una.

c. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

d. La Junta de Coordinación Fiscal.

Como mencioné, esta ley entró en vigor, en su parte relativa a los organismos de la coordinación en 1979 y en ella se incorpora al INDETEC, cabe comentar que este instituto fue creado mediante acuerdo de la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en 1973 y entro en operación al inicio de 1974.

Desde su nacimiento, el INDETEC es cofinanciado por todos los gobiernos estatales y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con su incorporación como órgano de la coordinación se refuerza el papel y funciones del instituto, se le dota de atribuciones expresas, e inicia un ritmo de actividad con mayor participación de los estados de la república.

La ley de Coordinación fiscal (Art.22) reconoce al INDETEC como un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y le otorga las siguientes atribuciones:

a. Pertenecer a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

b. Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

c. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.

d. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.

e. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

f. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

g. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

h. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Y agrega que para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Desde su inicio y hasta el año 2001, con poco más de un cuarto de siglo de operación, el INDETEC vino, en forma paulatina, acercándose a la consolidación de su papel de organismo técnico de apoyo a las entidades federativas y municipios, especializado en legislación fiscal, administración tributaria y finanzas públicas.

En este período creó y consolidó como medios de difusión técnica para el servicio de las haciendas públicas la Revista INDETEC, la Revista Hacienda Municipal y la Revista Trimestre Fiscal; asimismo, al 2001 se habían publicado más de 300 trabajos de investigación formulados por su personal técnico; así como diversos trabajos y memorias de eventos que el propio instituto organizó.

En materia de capacitación ha integrado una batería de cursos y talleres que comprende la casi totalidad de temas relacionados con la legislación y administración tributaria, los cuales se diseñaron para atender necesidades, tanto de personal operativo como del directivo.

En materia de investigación el Instituto ha diseñado, desarrollado y propuesto modelos conceptuales para la administración tributaria y la legislación fiscal estatal y municipal, las relaciones fiscales intergubernamentales, las finanzas publicas de estos niveles de gobierno, integración de la cuenta pública, sistema de contabilidad municipal, así como los relativos al control y fiscalización superior.

También, ha integrado un centro de información con un vasto acervo documental en su especialidad, con información legislativa y estadística sobre el ámbito fiscal mexicano.

En funciones de secretariado técnico de los otros órganos de la coordinación fiscal, realizo los estudios y trabajos que la Reunión Nacional y la Comisión Permanente le encomendaron; asistió a las reuniones de las comisiones y grupos de trabajo, cooperando en sus trabajos cuando se lo solicitaron; y ha colaborado en la elaboración de la relatoría de la Reunión Nacional, así como la formulación de las actas de la Comisión Permanente.

5. Servicios de Capacitación y Asistencia Técnica para Municipios

En 1982 el instituto creó la Dirección de Hacienda Municipal con la finalidad de brindar un conjunto de servicios particularizados para este nivel de gobierno; hasta el año 2001, esta área ha venido proporcionando los productos y servicios que se describen a continuación.

En materia de capacitación directa mantuvo un paquete de más de treinta cursos y talleres para presidentes municipales, tesoreros y jefes de los departamentos de ingresos y egresos; la temática ofrecida abarcaba aspectos conceptuales y doctrinarios sobre legislación y administración hacendaria municipal y aspectos operativos sobre la formulación de leyes fiscales municipales y la operación de procesos administrativos de ingresos e impuestos específicos como el predial y catastro; el gasto, el patrimonio, la deuda, la cuenta publica, la contabilidad municipal y los procesos de entrega y recepción de tesorerías.

Alternativamente el instituto ofrecía un curso de especialización en administración hacendaria municipal con duración de un mes y organizaba seminarios sobre temas de administración de ingresos municipales. Cabe destacar que por más de 10 años consecutivos organizó las reuniones nacionales de catastro.

Debo destacar que las acciones del INDETEC en materia de capacitación, hasta el 2001, siempre se realizaron a petición expresa, o en su caso con la anuencia de las Secretarías de Finanzas de las entidades federativas, impartiéndose a funcionarios municipales de varias localidades, los cuales se convocaban por organismos públicos (federales y locales), con injerencia en materia de capacitación.

Cabe destacar que en muchas de las entidades federativas participó el INDETEC dando capacitación a funcionarios hacendarios municipales de reciente ingreso, así como en los procesos de entrega, recepción de la Hacienda Pública Municipal.

Indirectamente, el instituto ha contribuido al desarrollo de la formación profesional de los servidores públicos hacendarios de los municipios, manteniendo la publicación trimestral de la Revista Hacienda Municipal, actualmente (Diciembre, 2002) está en proceso de edición el número 80 de esta revista.

En ella se difunden experiencias de municipios en administración o legislación hacendaria, reglamentos, opiniones de funcionarios mexicanos y de otros países y se incorporan, cuando así se requiere, estadísticas sobre las finanzas municipales.

En materia de investigación se ha desarrollado una gran cantidad de estudios con diversos enfoques para su aprovechamiento por los funcionarios municipales; así, se han generado trabajos descriptivos de los programas, procesos o estructuras administrativas o legales de municipios específicos; modelos o propuestas que sirvan de guía o referencias; manuales, y guías de operación de funciones de administración, proyectos normativos y modelos de leyes municipales. Todos ellos tienen la finalidad de contribuir a una administración hacendaria más eficiente y al conocimiento y aplicación de la legislación fiscal de este nivel de gobierno y, en consecuencia, a mejorar la captación de ingresos.

Una actividad en la que se ha incursionado con relativo éxito es el diseño de un sistema de contabilidad municipal el cual ha venido operando desde hace más de 10 años en los municipios del Estado de Campeche y en organismos descentralizados de esa entidad, a la fecha hay más de 60 instalaciones del sistema en dicha entidad federativa.

Por último debo señalar que los servicios de asistencia técnica directa, que no obstante las limitaciones operativas del instituto contribuyeron al desarrollo de proyectos normativos que actualmente están en operación en varios municipios del país; para este tipo de servicios, siempre se preciso la anuencia del titular del órgano hacendario del estado a que pertenecía el municipio solicitante.

6. Estrategias de Servicio a Municipios a Partir del 2002

A partir de este año, y como consecuencia del ingreso del actual Director General, Lic. Juan Marcos Gutiérrez González, la operación del instituto da un viraje radical en su modelo operativo que abarca el cambio de la imagen institucional, el abandono de un enfoque funcional y de gestión publica por uno de servicio y atención a necesidades específicas de sus usuarios y atención directa a los municipios, sobre la base de los siguientes ejes estratégicos:

a. Cambio de Imagen Institucional;
b. Asistencia directa a municipios y a sus organizaciones;
c. Certificación de Funcionarios;
d. Incremento del los Ingresos propios municipales;
e. El diseño y puesta en marcha de las acciones que implica esta nueva filosofía de trabajo tomó como sustento, la evaluación y conservación de todo lo valioso que se había generado, destaco aquí:
    - La conservación y actualización para reedición del material de investigación generado.
    - La reestructuración del paquete de cursos y talleres dentro de una perspectiva más integral y de optimización del proceso de transferencia de conocimientos.

6.1 Cambio de imagen institucional

El diseño de la nueva imagen incluyó: la optimización de la utilización de la tecnología informática para comunicación y atención a funcionarios; el diseño de una nueva página web del instituto: el rediseño de productos y servicios; la alianza estratégica con organizaciones de apoyo a municipios; el replanteamiento del papel del Instituto en los organismos de la coordinación fiscal; La reubicación de las oficinas del INDETEC, buscando espacios más funcionales para la atención a usuarios y el desarrollo de sus actividades; entre otros aspectos no menos importantes.

6.2 Asistencia directa a municipios y a sus organizaciones

Es de destacarse la atención directa a municipios, que en esta última etapa institucional se ha venido manejando en forma sistemática. En materia de asistencia técnica las acciones se encauzan desde varias perspectivas:

a. En este apartado debe destacarse la atención individualizada a municipios que demandan nuestros servicios de asistencia técnica, para atención de problemáticas que implican la opinión especializada en materia jurídica, principalmente; desde luego, sin requerir la autorización o gestión de autoridades federales o estatales.
b. La atención a organizaciones que agrupan a municipios, con las cuales participamos como expositores en sus eventos de capacitación, intercambiamos opiniones, formulamos planteamientos y proyectos para mejorar los esquemas de colaboración intergubernamental.
c. La atención a organismos gubernamentales, como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaria de Gobernación, Instituto de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias de los gobiernos estatales de apoyo a municipios. En este mismo ámbito destaca el trabajo conjunto que estamos desarrollando con los Órganos de Fiscalización de los Congresos Estatales para introducir un sistema de contabilidad municipal desarrollado por INDETEC como un elemento que contribuya a garantizar la transparencia en la gestión financiera municipal.
d. La atención y coordinación con instituciones educativas y de investigación, tanto nacionales como extranjeras, con las cuales interactuamos, tanto como especialistas, como en el proceso de formación y desarrollo de nuestra propia planta de técnicos

6.3 Certificación de funcionarios

Esta estrategia, que estamos en proceso de instrumentación, surge de la realidad mexicana, que señala un término constitucional de duración a los períodos de las autoridades municipales, con una duración de tres años. Esto hace que la administración municipal se reinvente cada que cambian sus funcionarios, con el consiguiente costo de capacitación a los funcionarios entrantes. En materia Hacendaria, este fenómeno se repite, ocasionando daños mayores, por tratarse del manejo de los recursos.

Dicho programa tiene la capacitación como eje rector y; sus objetivos son:

a. Propiciar la institucionalización de la capacitación, la actualización y la evaluación sistemática de los candidatos o funcionarios hacendarios municipales;
b. Generar una nueva visión de las Tesorerías Municipales, favoreciendo la especialización de los funcionarios hacendarios, mejorando con ello, el desempeño institucional;

c. Fomentar la confianza ciudadana, a través de la profesionalización de los funcionarios hacendarios municipales; y,
d. Coadyuvar al fortalecimiento de la capacidad profesional y técnica de los funcionarios hacendarios municipales.

Es decir, la certificación que Indetec, está desarrollando, consiste en elevar la calidad de los funcionarios hacendarios municipales, creando un mercado laboral de servidores públicos certificados, buscando que con él se garanticen no sólo los conocimientos, sino también experiencias suficientes para su buen desempeño.

De tal forma, que los conceptos a certificarse son los siguientes:

- Conocimiento y aplicación del marco normativo hacendario municipal.
- Experiencia.
- Conocimiento y aplicación de la administración hacendaria municipal.
- Probidad.
- Vinculación hacendaria con las Entidades Federativas y con la Federación.
- Honestidad.

Es importante, hacer mención que la certificación será orientada bajo principios de rigor académico y profesional, transparencia, actualización permanente y evaluación, atendiendo la distinta tipología de Municipios que existen en México.

Debido a lo anterior, es que el Programa de Certificación de Funcionarios, deriva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, conformándose un Consejo consultivo interinstitucional, en el cual se intenta que estén representadas las instituciones académicas (IGLOM, CIDE, ITESO, etc.); los organismos de la sociedad civil (Colegios de profesionistas, fiscalistas, ASOFIS, IMEF, etc.); BANOBRAS; INDESOL; INAFED; las asociaciones de municipios, etc.

Los ámbitos que deberá cubrir la certificación de los funcionarios hacendarios, son el ingreso, gasto, fiscalización y control superior, la deuda y el financiamiento, la contabilidad y cuenta pública, la coordinación y colaboración fiscal y administrativa, el patrimonio, las transferencias financieras, las relaciones humanas, la participación social, la ética y la filosofía del funcionario, ente otros.

Pretendemos que este programa, le permita al funcionario hacendario, permanecer en su puesto, por sus conocimientos y experiencias en el mismo, convirtiéndose en pieza fundamental de la administración en general.

El programa de Certificación, está planeado para llevarse a cabo en dos etapas, la primera de inicio, que sería del 2003 al 2005 y la segunda a partir del 2005, dado que para entonces ya estaríamos en capacidad de refrendar los conocimientos y experiencias de nuestras primeras generaciones de funcionarios certificados.

La primera etapa, que es la de acreditación, en la cual nos encontramos actualmente consta de tres fases:

a. La fase uno, consiste en la capacitación para los candidatos a certificarse, para lo cual Indetec, cuenta con un programa de cursos y talleres de formación, siendo 5 módulos.

b. La segunda fase es la de acreditación, en la cual se evaluará a los funcionarios que hayan participado en los módulos que imparte el Indetec. En esta etapa, también será posible acreditar a aquellos funcionarios que presenten la evaluación a nivel de suficiencia, principalmente a los prospectos, o a servidores públicos con algún tipo de responsabilidad de carácter directivo, como son los Tesoreros Municipales.

c. La tercera fase, consiste en la actualización, para aquellos que ya tienen una certificación, la cual deberá darse una vez al año, pudiendo ser impartida por el propio INDETEC.

La segunda etapa, ya propiamente de certificación, se llevará a cabo a partir del 2005 y consiste de 5 fases: las tres primeras son iguales a las de la primera etapa, tal vez con la diferencia de que la capacitación, pudiera impartirse además de por Indetec, por algunos de los ya capacitados, la cuarta fase es la de consolidación, en la que se llevarán a cabo talleres más que de conocimientos, de experiencias, para lograr la certificación; la fase 5, es el refrendo de la certificación. Esta fase consiste en la mejora continua del funcionario, ya que estará actualizándose permanentemente, ya que el refrendo tendrá vigencia de un año.

6.4 Incremento de los ingresos propios municipales

Dentro de los trabajos que desarrolla el INDETEC para apoyar el fortalecimiento de las finanzas municipales, destaca la generación de acciones que se plantean el incremento de la recaudación de ingresos cuyo monto depende de los esfuerzos que realicen las propias autoridades hacendarias municipales, (a estos ingresos se les llama en México ingresos propios); tal es el caso de las contribuciones inmobiliarias (Impuesto Predial, Transmisiones Patrimoniales, Permisos de Construcción, Fraccionamientos, etc.).

Para lograr lo anterior, hemos organizado eventos de diversa índole, entre los que destaca el Seminario Internacional Sobre Contribuciones Inmobiliarias y el Catastro coorganizado con el Lincoln Institute of Land Policy, de Massachussets, USA, realizado en el mes de septiembre pasado. Participamos también, de manera importante, con los municipios de diversas entidades federativas en la elaboración de sus proyectos de reformas legales, tendientes a mejorar la calidad de su legislación e incrementar sus ingresos; Apoyamos con asesoría directa a municipios, en materia de procesos legales, derivados de la renuencia de algunos contribuyentes importantes, al pago de sus contribuciones Inmobiliarias.

Destaca en este punto, la generación de estudios y opiniones que ofrecen alternativas para encontrar nuevas fuentes tributarias municipales. En este campo se han generado planteamientos para el establecimiento de gravámenes sobre el alumbrado público, en materia ecológica y a las gasolinas.

Señalamos antes que la reforma constitucional de 1999 establece la obligación de equiparar valores catastrales a valores de mercado, obligación que debió estar satisfecha al 1 de enero del presente año. Antes de la reforma esta relación era a menos del 20% en promedio; actualmente, y luego de todas las acciones emprendidas se ha alcanzado una relación superior al 50%.

Pese a lo anterior, justo es reconocer que la relación que guardan los ingresos del Impuesto Predial en México respecto del PIB, ha sido en el orden de poco más del 0.2%, no obstante los esfuerzos realizados no se ha podido alcanzar aún el 0.3%. En un comparativo internacional el lugar que ocupa México es muy bajo, por lo que hay mucha tarea por realizarse, y en ello la capacitación y la asistencia técnica ocuparán un sitio muy importante.

7. El Recurso Humano

Un último aspecto que es necesario mencionar y que seguramente es el más importante, es el recurso humano de la institución. En esta nueva etapa del INDETEC, se ha replanteado el esquema salarial, se introdujo como prioridad el reforzamiento de la preparación técnica y especializada de nuestros funcionarios; cada área debe tener uno o dos técnicos participando

ya sea en maestrías o en diplomados y cursos de especialización. Se introdujo como requisito el dominio del inglés como segundo idioma indispensable e instrumentamos un proceso de homologación e impartición de cursos en esta materia, a fin de que en un plazo máximo de dos años sea dominado el idioma por todos los técnicos de la institución.

Paralelamente con el cambio de oficinas, el personal cuenta con mejores espacios de trabajo.

Lo anterior sin duda repercute en la mejor calificación del personal del INDETEC y penetra en todos los procesos de capacitación que el Instituto emprende a favor de los Municipios.

8. Reflexiones Finales

El papel del INDETEC como órgano técnico de la coordinación fiscal en México está claramente delimitado en la ley de Coordinación Fiscal; no obstante, la filosofía que debe orientar su actuación, puede mejorar en gran medida.

Al respecto, su Director General, el Lic. Juan Marcos Gutiérrez González lo ha impulsado para que se transforme en un ente más activo en el gran asunto que interesa a todos los municipios del país, el Federalismo. Debemos seguir acompañando a los municipios en la generación de proyectos y propuestas para su perfeccionamiento, en el desarrollo de habilidades de sus funcionarios, en la preparación de sus cuadros técnicos, en la modernización de su legislación fiscal, en la promoción del intercambio de ideas y experiencias exitosas, entre otros aspectos no menos importantes.

En este camino nuestras metas de mediano plazo están insertas en el propósito de contribuir efectivamente al fortalecimiento de las capacidades financiera, administrativa y jurídica de los municipios. Menciono a manera de ejemplo nuestro objetivo en los siguientes aspectos:

a. Coadyuvar con los municipios a alcanzar un nivel de recaudación del impuesto predial que represente el 1% del PIB Nacional. Actualmente representa menos del 0.3%.
b. Coadyuvar a la instrumentación del cobro de derechos por servicios públicos municipales.
c. Mejorar el posicionamiento de los niveles de recaudación de los ingresos propios de los municipios, acercándolos al 50% de sus ingresos totales.
d. Avanzar hacia el ejercicio directo de competencias tributarias por parte de los municipios; es decir, que los municipios aprueben sus propias leyes de ingresos.

Estos retos son enormes, pero existen resultados alentadores; municipios como Zapópan en el estado de Jalisco, Ciudad Juárez en Chihuahua, entre otros, han incrementado sus ingresos propios para que representen más del 50% de los recursos que obtiene el Municipio. Algunos de los Ayuntamientos que hemos asesorado han logrado incorporar a organismos descentralizados y concesionarios de bienes de dominio público, al pago de contribuciones municipales.

Estos grandes retos implican voluntad institucional para generar los cambios internos que el nuevo enfoque de calidad y servicio demanda; voluntad política para concertar acciones con los gobiernos estatales y federal que permitan un accionar más integrado, para lograr mayores recursos, para vincular proyectos y programas, y sobre todo, para integrar con mayor fuerza a los municipios.

3.3 Reflexiones sobre el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y Administración Territorial[1]

Edgardo Mosqueira
Paul Trápido

Paul Trápido

El primer comentario de mi exposición es sobre lo que se me pidió en cuanto al enfoque, que la presentación tuviera como objetivo el árbol y no el bosque. Al respecto creo conveniente hacer una reflexión, también tenemos que cuidarnos de que el árbol no nos caiga encima.

Desde la óptica del Banco y de sus funcionarios, su responsabilidad en la preparación y diseño de proyectos es que sean exitosos no sólo en su ejecución, sino también en la generación de recursos para sostenerse y pagar el financiamiento otorgado para la ejecución y operación del proyecto. Preparar y poner en ejecución proyectos de registro y catastro genera, de entrada, el dilema de su sostenibilidad. Para la modernización de la regularización de tenencia de muchas propiedades que carecen de formalidad legal debe considerarse y resolverse, desde la formulación del proyecto, el gran dilema de cómo se va a financiar el mantenimiento del catastro en el futuro, después de haber gastado o invertido cuantiosos recursos en su ejecución.

Si bien es cierto que nos interesa hablar del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, yo creo que la preocupación es cómo la administración territorial –mediante el catastro- se convierte en una fuente de ingresos que garantice no sólo la sostenibilidad del proyecto si no también la generación de recursos adicionales para impulsar el desarrollo de los municipios y enfrentar el problema de erradicación de la pobreza.

Este tema nos parece muy puntual en el desarrollo de la región en este momento, debido a que efectivamente el gran compromiso de organismos como el BID y otros de esta índole, es abogar por la reducción de la pobreza, y la pobreza se manifiesta con mayor crudeza en el ámbito rural. Es un problema que deben de encarar los gobiernos locales en sus correspondientes jurisdicciones y no en el nivel de gobierno central. En estas circunstancias, la preocupación del Banco es buscar como podemos impulsar, mediante proyectos de descentralización y apoyo a los municipios, acciones que puedan conducir a aliviar la situación de pobreza en las áreas rurales, donde la situación es particularmente aguda. Simultáneamente tenemos que encarar otro frente, como todos ustedes conocen, se está trabajando en el proceso de integración económica en Centroamérica en el marco del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y en el próximo proceso del ALCA. Esto tiene un impacto muy importante en cuanto a presión fiscal para los gobiernos, en el sentido de que desaparece una de las principales fuentes de ingresos para el fisco, como lo ha sido la recaudación por concepto de impuestos al comercio internacional que se va reduciendo aceleradamente en ese marco; y, eso a la vez entra en conflicto con las presiones generadas por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional sobre el manejo del gasto público, que repercute en el proceso de descentralización y municipalización en el sentido de que se está reduciendo la fuente de

[1] El presente trabajo refleja las opiniones de los autores y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

recursos nacionales y, a la vez, hay déficit fiscales que están conduciendo a problemas macro económicos que tienen que ser atendidos.

Ante esta situación cobra importancia la introducción de un Impuesto sobre Bienes Inmuebles o impuesto predial apoyado en un catastro y registro que mejore la situación potencial para la recolección de impuestos. Este es un aspecto importante a considerar en el marco de las reformas o la modernización tributaria de la región. Este es nuestro tercer tema, señalar que en esta materia se ha estado produciendo un enorme cambio tecnológico en los últimos diez años. El Sistema de Posicionamiento Global, GPS, y la revolución informática en cuanto a micro difusión, han reducido mucho el costo de acceso a las tecnologías para el desarrollo, mantenimiento, y difusión de la información catastral. Sin embargo, los aspectos positivos que acabo de citar se enfrentan al reto que señalé al principio, que si nos descuidamos, el árbol nos puede caer encima. Si no hay una preocupación adecuada sobre el proceso catastral, este se puede convertir en un ejercicio que en 5 o 10 años acumule una gran inversión que desemboque en esfuerzos de catastro y registro y regularización de propiedad que terminen sin tener la misma validez jurídica de seguridad por su falta de mantenimiento.

Lo expuesto indica que deben considerarse varios retos. Primero la mayor presión fiscal exige la creación del catastro como herramienta de generación de ingresos. Segundo, es indispensable el mantenimiento catastral adecuado; al respecto, hice la reflexión de que la inversión pública en el ámbito municipal también es un beneficio que se aprovecha mejor con el manejo adecuado del catastro en su calidad de herramienta para propósitos impositivos; y como tercer punto, mencionaba que mantener la seguridad jurídica de los derechos de propiedad, es el factor fundamental para que exista inversión privada, es decir, si no se mantiene adecuadamente el catastro se pierde la credibilidad en el mismo, debido a que la seguridad jurídica del registro estaría desactualizada, y deja de ser la garantía que motive la inversión privada.

Para apoyar la introducción de un catastro moderno, deben tenerse en cuenta los retos mencionados. Para que el interés en el catastro actualizado se mantenga, se tienen que conocer y aprovechar todos sus beneficios. Además de ser instrumento para incrementar la recaudación fiscal y de garantizar la seguridad registral de la propiedad privada para motivar la inversión, el catastro también es herramienta de soporte para la administración territorial si se persigue el manejo económicamente eficiente del territorio, para obtener un mecanismo que apoya la participación en el uso del catastro con fines de facilitar decisiones de inversión pública y privada y de gestión del patrimonio territorial del municipio para inducir y acelerar su desarrollo.

Preocupados por el problema que vemos en la sostenibilidad y el uso del catastro, nos trasladamos al tema de cómo lograr en el futuro mantener la viabilidad técnica y financiera de los catastros. Este es un tema que estamos apoyando en el Banco mediante un proceso de reuniones y grupos de trabajo, para el cual hemos tenido en FEMICA un apoyo muy fuerte, al haber contado con su colaboración en éste y otros temas en el evento realizado hace dos meses en Tegucigalpa, que abordó la administración territorial en los municipios de Centroamérica, y quisiera que mi colega Edgardo Mosqueira nos presente los comentarios sobre esa conferencia porque queremos dejar con ustedes la idea de que este es un trabajo en marcha, una preocupación permanente sobre temas que estamos evaluando y mejorando continuamente, por tanto, nos parece que es muy importante compartir con ustedes las recomendaciones de Tegucigalpa.

Edgardo Mosqueira

Hace exactamente dos meses en Tegucigalpa se realizo una de las reuniones de la Red de Legisladores organizada por FEMICA. El objetivo principal fue estudiar, analizar y evaluar todos los temas relacionados con la administración territorial. Se sacaron algunas conclusiones que quiero pasar a reseñar muy rápidamente, debido a que la actual conferencia guarda conexión con la anterior. La primera de las conclusiones es que el acceso y la tenencia informal de la tierra se han venido imponiendo en Centroamérica básicamente por que el costo del acceso a la tierra mediante vías formales es mucho mayor que el de las vías informales. Las cifras indican que en el caso de Honduras, por ejemplo, el 60% de los predios urbanos se encuentran en situación de tenencia informal y, en el ámbito rural, fácilmente podemos llegar hasta cifras del 80%. En todo caso, aun cuando las cifras varían más o menos en Centroamérica, estas estarán siempre por encima del 50%. Esto tiene una implicancia muy fuerte en el tema de administración territorial.

La inexistencia de propiedad formal implica que no existen sistemas de información sobre la tierra, como los catastros, los registros de la propiedad, y sistemas de información geográfica; o que los sistemas existentes cubren un universo limitado respecto del total y que, en este caso, la ausencia de registros sistematizados indica que porciones apreciables del territorio carecen de registro formal y que el sector informal de propietarios están impidiendo tener el conocimiento personalizado del territorio como patrimonio y, de paso, también están impidiendo que los gobiernos nacional y municipales pueden desarrollar sistemas de fiscalización y recaudación tributaria que sean eficientes y que tengan una cobertura integral, además, impiden realizar el control del uso del suelo y la planificación y desarrollo territorial. El desconocimiento del territorio implica también dificultades para la provisión de servicios públicos en áreas donde la presión demográfica la demanda y conocer la situación territorial para planificar y priorizar adecuadamente la infraestructura y promover el desarrollo.

Dentro de las conclusiones de Tegucigalpa había algunas relacionadas con el tema de cuáles eran las mejores políticas en materia de establecer marcos legales para la regularización de la propiedad de la tierra. El consenso recogido fue que uno de los primeros temas debe ser la coordinación de todos los proyectos vinculados a la regularización de la propiedad, los proyectos de catastro y los esfuerzos para el registro de predios. Más que una simple relación, es necesario asignar la dirección de los esfuerzos de organización, instrumentación y regulación a una sola entidad donde tienen que relacionarse de manera preferencial asignando su dirección, organización y regulación a una sola entidad y realizar la ejecución a través de los gobiernos municipales.

Sucede que en Centroamérica hay grandes inversiones en materia de las tres áreas referidas y, muchas veces, dichas inversiones no conversan entre sí. Hay proyectos de catastros municipales financiados por una agencia de cooperación o un banco multilateral, y hay proyectos de registro de titulación financiados por otra entidad, éstas nunca se vinculan y, al final, muchas veces sus acciones no solamente se sobreponen si no que se duplican.

Otra política importante es la de simplificar los procedimientos para regularizar la propiedad. Uno de los criterios principales tiene que ser la simplificación de los trámites y otro la reducción de los costos de transacción. Hemos insistido en que el acceso a la propiedad y a la tierra de manera informal se produce justamente porque los costos de la formalización son sumamente altos, entonces, una política importante es reducir esos costos. El tercer aspecto a tener en

cuenta es el costo y complejidad de la tecnología a utilizarse. Debe buscarse que sea accesible en cuanto a costo y técnicamente fácil de aplicar por al país que la adquiere. Hay muchas experiencias frustradas de proyectos de catastro y proyectos de registro en los últimos treinta años; algunos países han adquirido tecnologías probablemente exageradas para sus necesidades, y estos proyectos no han sido sostenibles en el tiempo por el costo que representa mantener esas tecnologías, por lo tanto, para decirlo de manera simple, si necesitamos desplazarnos de un lugar a otro lo podemos hacerlo en un Mercedes Benz o lo podemos hacer en un Volkswagen. En el caso de nuestros países, con recursos limitados, es mejor utilizar el Volkswagen que el Mercedes Benz.

Otro de los temas importantes es que todos estos mecanismos o proyectos de regularización, catastro y registro tienen que contar con sistemas adecuados de solución de conflictos. Uno de los elementos más importantes en estos segmentos informales, es la existencia de gran cantidad de conflictos para definir quien es propietario y de que. Solamente en el caso de Nicaragua tenemos de que hay un conjunto de jueces nombrados especialmente para ver conflictos de la tierra. La mayor cantidad de conflictos que se generan en Nicaragua hoy en día, están relacionados con problemas de tierra.

También figuran entre los temas importantes de política el empleo de mecanismos de participación y control social. ¿Por qué son necesarios? Porque lo que se ha evidenciado en proyectos de esta naturaleza en otros lugares del mundo, como en el caso del proyecto de titulación, registro y catastro de Tailandia, financiado por el Banco Mundial, o el caso del proyecto de titulación urbana y rural en el Perú, es que la participación de las organizaciones de base corta de manera radical la posibilidad de que se produzcan actos de corrupción, de que se produzcan ineficiencias en estos procesos, y finalmente, estos procesos deben tener una herramienta que permita no solo el ordenamiento territorial y la regularización de la propiedad, sino de que se recabe y se sistematice información útil para las personas que ocupan la tierra, información para el mercado y para la gestión pública. Paul Trápido va hablar sobre el tema más adelante.

Respecto a políticas sobre sistemas de información geográfica y ordenamiento territorial, también hubo algunas conclusiones importantes en la reunión de Honduras. La primera de ellas era que los planes y regulaciones territoriales deben ser producto de una discusión pública y transparente, que permitan incorporar las proyecciones de desarrollo de los inversionistas y que tomen en cuenta la realidad como es y no como se piensa que debe ser. Para ilustrar el caso conviene mencionar lo que ocurre con municipios que tienen planes de desarrollo y ordenamiento territorial, pero estos planes de desarrollo, cuando uno los analiza no tienen nada que ver con lo que está ocurriendo en la calle; probablemente ciertas zonas fueron previstas para desarrollo industrial, pero están llenas de viviendas o lo contrario. Entonces, esto ocurre usualmente porque la preparación de estos planes ha sido un ejercicio de gabinete en donde se reúnen cinco funcionarios y deciden como va crecer la ciudad. Resulta que la ciudad crece en función de fuerzas totalmente diferentes a las que los planificadores han venido imaginando, por eso es necesario establecer un proceso participativo, donde los inversionistas manifiesten donde quieren desarrollar vivienda, donde quieren desarrollar industria y, en función obviamente a las prioridades de todos los interesados, incluyendo a las autoridades municipales, se pueden definir planes mucho más razonables y viables.

En todo caso es indispensable tomar en consideración a los sistemas de información municipales. Por precarios que sean o parezcan, es necesario que los esfuerzos municipales de informatización se integren a los esfuerzos nacionales públicos y privados. Muchas veces hay esfuerzos dispersos en cada país que por desconocimiento no se utilizan. En otros casos la

información generada por cada municipio, respecto a su territorio, no es compatible con la información que tienen los organismos y sistemas de información nacionales y, en este caso, los interesados pierden la oportunidad de compartir información, esfuerzos, tiempo y recursos incurriéndose en costos innecesarios. Los sistemas de información son indispensables en el mundo moderno y, si estos sistemas son de calidad, pueden ser auto financiables en cada uno de los eslabones de la cadena o etapas del proceso de generar información para las personas y entidades que la necesita. Los sistemas de catastro y sistemas de información geográfica, son candidatos ideales para autofinanciar su auto sostenibilidad, especialmente cuando estos sistemas se han establecido con recursos de endeudamiento público.

El otro tema fundamental fue contar con normas de ordenamiento territorial. Muchos municipios no las tienen y ese es un tema crucial para establecer las reglas del juego de cómo va crecer el territorio y como formular los planes de desarrollo urbano y rural que el municipio pretende ejecutar. Por principio, deben ser coherentes con la realidad y diseñarse mediante procedimiento participativos que recojan la dinámica de crecimiento de la ciudad y del campo. Sucede que en muchos casos estos planes de desarrollo urbano y rural dicen hacia donde deben ir las grandes vías del crecimiento de la ciudad, o como se debe habilitar tierras para la agricultura. Muchas de estas propuestas, como decía al principio, están alejadas de las fuerzas del mercado o de la realidad social, por eso es importante que estos procesos no sean ejercicios circunscritos al ámbito municipal, sino que involucren a la sociedad en sus definiciones de políticas y planes.

Se hizo una encuesta en Tegucigalpa donde la mayoría de los encuestados eran representantes de gobiernos locales, alcaldes, etc., y se listaron una serie de temas con el fin de saber cuales eran las prioridades municipales. Quedo claro que el tema prioritario para los municipios de Centroamérica, es el tema del ordenamiento y la planificación territorial para la gestión municipal, entendido este ordenamiento y su correspondiente planificación como una herramienta que permite hacer la gestión mucho más eficiente. Los otros dos temas que fueron priorizados fueron el uso de un sistema de información geográfica para la planificación y gestión municipal y estudiar las experiencias en desarrollo e integración en programas de titulación, registro y catastro.

Hemos querido mostrar muy rápidamente como el catastro y los sistemas de información geográfica son útiles para una serie de cuestiones vinculadas con la gestión municipal. La agenda de Tegucigalpa va orientada en esa dirección. Paul terminará con la presentación y explicará que existen otras alternativas de sistema de información que unidos a los sistemas catastrales y de información geográfica, permiten generar mucha información para el mercado y conseguir financiamiento para este tipo de operaciones, los dejo con Paul.

Paul Trápido

Regresando a la preocupación por la sostenibilidad del catastro, se están considerando esquemas alternativos para instalarlos con fines lucrativos. Existe la posibilidad de avanzar en esquemas de concesiones del catastro, para el caso se piensa en ampliar su cobertura e incluir hasta un sistema de información socioeconómica que, a nuestro juicio, plantea una alternativa que incluye la venta o prestación de servicios que cubran la instalación, mantenimiento y modernización constante del catastro. En otras palabras, ante la falta de recursos de inversión, la concesión del desarrollo del catastro al sector privado es una solución viable. Para ello se requieren una serie de condiciones, especificaciones técnicas, garantías y formalizaciones para garantizar eficiencia y permanencia en la prestación de los servicios, es decir, formular términos

de referencia claros para quien recibe la concesión, para que otorgue la concesión, para la entidad reguladora de la concesión y para la instancia que tenga que ver con los conflictos que surjan durante la prestación de los servicios del catastro. Se requiere dar confianza a los inversionistas sobre la confiabilidad de la información, en manejo de la concesión para la administración territorial por el concesionario. El costo de la elaboración del catastro puede llegar a ser parte de los costos de inversión del concesionario para no generar mayor peso en la deuda del municipio o del país. Aquí nos referimos que a futuro (en vez de crear endeudamiento) debería introducirse esquemas de inversión atractivos para el concesionario en cuanto a rentabilidad y seguridad empresarial ante intervenciones del Estado, que pasaría a ser cliente y usuario de los servicios catastrales, registros de la propiedad e información territorial, e información socioeconómica. Eventualmente se podría incluir los servicios de recaudación del impuesto inmobiliario.

Existen sutilezas que podrían hacer atractiva la concesión del catastro para el eventual concesionario. Si se relaciona lo que ya es el número parcelario único que contiene una la escritura, con el mapa catastral y estos datos se vinculan a la información que contiene la cédula de la persona que es propietario, estos datos se pueden asociar, por ejemplo, con la matrícula de un vehículo y esto permite ver en una área de la ciudad quienes son propietarios de los vehículos, inclusive de que marca son y esa información utilizarla para la administración de ventas de una marca de carros. Esta información es posible suministrarla y consecuentemente venderla a quien la necesite. Por ejemplo, los datos catastrales pueden ser información que estarían dispuestos a pagar los que tengan intereses inmobiliarios como las empresas constructoras. Otro ejemplo sería un servicio al sector público, identificando a usuarios de los servicios públicos con el fin de recaudar las tasas de servicios respectivas como recolección de basura, agua, alumbrado público. De igual manera se pueden enumerar aplicaciones técnicas útiles para el desarrollo del mercado y los negocios.

En otras palabras, la concesión de los servicios catastrales puede ser atractiva para inversionistas privados, siempre que el sistema incorpore información económica relevante. La información económica agregada a los catastros puede contar con información para promover las ventajas competitivas y oportunidades de inversión y mejorar la competitividad en los ámbitos local y regional. Aquí sin entrar en mayor detalle, también vemos en este esquema como muy importante desde la óptica de promover la competitividad de regiones que están buscando alternativas para su desarrollo.

Muchas gracias

3.4 Panel 1: Impuestos y Administración Territorial Municipal

Rigoberto Quemé
Alcalde de Quetzaltenango, Guatemala

Muy buenos días a todos, agradezco la oportunidad de estar con ustedes en esta reunión y ojalá podamos aportar algunas ideas que nosotros consideramos básicas y fundamentales sobre aspectos tributarios municipales.

Particularmente creo que no podemos enfatizar solamente los aspectos técnicos y la formación de recursos humanos en la captación de los ingresos tributarios municipales. No niego la importancia que tienen los aspectos citados en la eficiencia de la gestión tributaria, pero esa importancia tiene un tope, y éste está dado por dos elementos fundamentales que también deben abordarse en el análisis e implementación de los sistemas tributarios locales: uno es el aspecto social, especialmente en el caso de los países latinoamericanos, más específicamente centroamericanos y particularmente Guatemala; y el otro tope, es el aspecto político como elemento que contextualiza y condiciona la eficiencia en la gestión tributaria; por ahí pensamos que radican las causas de la ineficiencia e ineficacia de los sistemas tributarios locales.

En cuanto a lo social, no hay que perder de vista que el Estado ha sido excluyente, centralista y autoritario, además de su incapacidad técnica. El Estado latinoamericano y específicamente en el caso de Guatemala, hay una inecuación social, que nosotros planteamos de la siguiente manera: *el grado de exclusión social imposibilita una inclusión tributaria*, consecuentemente, a mayor exclusión social la gente tiene menos voluntad, menos deseo y menos interés de ingresar a ese sistema tributario. Creo que hay que hacer una ecuación con estos elementos para eliminar los grados y niveles de exclusión social de la mayor parte de la población, a efecto de que exista balance en la ecuación tributaria, es decir, eliminar los aspectos excluyentes para igualar la ecuación. Si no se logra eliminar la exclusión social tampoco se logra la inclusión tributaria de la mayoría de la gente. Si no resolvemos ese aspecto, ninguna ley ni altos niveles tecnológicos harán posible un cambio radical y profundo en los sistemas tributarios para incrementar los ingresos municipales y expandir los servicios que se puedan prestar a la población.

El otro aspecto crucial en el caso de Guatemala es el político. En este aspecto, el sistema tributario siempre ha tenido un sesgo socioeconómico como lo es el de servirle corporativamente a ciertos grupos de interés. Son los grupos de poder económico constituidos en gremiales, cámaras y otras modalidades organizativas los que conjuntamente definen su política corporativa y, ésta, condiciona el proceso legislativo en la formación e instrumentación de las leyes. En nuestros países, las leyes generalmente perjudican a la mayoría y se protege a los grupos corporativizados en la defensa de sus intereses. En Guatemala la gente afectada en su mayoría es la gente excluida. Un ejemplo ilustra las anteriores afirmaciones, nosotros en la Municipalidad de Quetzaltenango tenemos el Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI- que en otros países se denomina impuesto predial, cuando se toca ese impuesto hay rebelión en algunos sectores de contribuyentes. Nos preguntamos cuál es el motivo de la rebeldía de la gente a pagar el impuesto, muchas personas ni siguiera tienen predios o terrenos, pero se oponen. Hay dos razones, una es que la tenencia y uso de la tierra ha constituido un problema crucial en la historia de nuestro país; la otra razón es que la gente de las comunidades rurales (los que generalmente se revelan) contribuye indirectamente con su trabajo personal al

bienestar de sus comunidades en el mantenimiento o construcción de caminos, escuelas, sistemas de electricidad, cuidado de la comunidad, mantenimiento de la misma, seguridad de las comunidades, etc.; es decir, que *el abandono del Estado en la atención de los servicios a la población, hace que el ciudadano sienta que tiene una carga tributaria indirecta muy fuerte*, y cuando viene el Estado y pretende modificar y ampliar la ley del IUSI, el Impuesto Único sobre inmuebles, la gente se rebela porque tiene que pagar el impuesto y no obtiene un beneficio visible del Estado. Aquí es donde el problema adquiere connotaciones políticas, no se trata sólo de pagar el impuesto, la gente también supone que el cambio impositivo conlleva un engaño al aceptar el IUSI. En las experiencias recientes, los municipios que aceptaron el IUSI recibieron una serie de problemas: una base tributaria orientada a favorecer a los grandes propietarios y problemas operativos y técnicos difíciles de superar en municipalidades escasas de recursos. En algunos casos el traslado del IUSI a las municipalidades significó afectaciones graves a su situación financiera, por ejemplo, en Quetzaltenango se asumió que el cobro municipal del IUSI significaría ingresos propios suficientes como para cubrir todos los gastos corrientes y, basado en este supuesto, las autoridades tributarias del Estado suprimieron el subsidio de Q 600,000 que le daban a la Municipalidad de Quetzaltenango para el pago de la planilla de empleados municipales; el resultado fue dramático, la base tributaria recibida para el cobro del IUSI só0lo podía generar ingresos por Q 60,000, fue una desproporción que puso en graves problemas financieros a la Municipalidad de Quetzaltenango.

Por lo expuesto, creemos que el aspecto político es fundamental. La definición de la equidad en la política fiscal es un asunto político y no administrativo ni tecnológico. De igual manera, la legislación tributaria debe estar sustentada en concepciones claras de equidad y justicia. Si estos aspectos se resuelven en el ámbito político que les corresponde, la tecnología y la gestión tributaria harán el resto para lograr la eficiencia y eficacia que se requiere.

Muchas gracias

Ramón Antonio Torres
Jefe Departamento de Promoción y Coordinación
Ministerio de Gobierno y Justicia de Honduras

Muy buenos días, en primer lugar permítanme darles las gracias por el honor de estar formando parte de este distinguido panel, y también estar enriqueciéndome con las experiencias y los estudios que han servido de base a los temas presentados en las exposiciones precedentes. Comparto mucho lo que acaba de decir el Sr. Alcalde Rigoberto Quemé, es cierto que el catastro y la administración tributaria son muy importantes pero es mucho más importante la recaudación de los impuestos, en este aspecto es donde se concentran los problemas.

En mi experiencia reciente en el Ministerio de Gobernación he valorado los esfuerzos de capacitación que se están realizando para fortalecer a los municipios. Indudablemente los conocimientos impartidos tendrán efectos beneficiosos para los funcionarios y empleados y para las administraciones municipales. También estoy de acuerdo en que la tecnología y la gestión tributaria producen cambios favorables sustanciales en los resultados de la administración tributaria. No obstante, comparto mucho lo que dijo el señor Alcalde Quemé en cuanto de que, si bien es cierto que la tecnología y los recursos humanos son muy importantes para poder hacer una mejor gestión en el ámbito municipal, y particularmente en la administración tributaria, es de mayor importancia la concientización de la población en el pago de los tributos y este aspecto cae en el campo de la política. Por ejemplo, en el caso de los ingresos tributarios corrientes, generalmente se recauda un 60 a 70% de lo presupuestado. Esto nos indica, por una parte, que la política de cobranza y la administración de los tributos tienen deficiencias; pero, por la otra parte, nos está indicando deficiencias políticas en la concientización de los contribuyentes para que paguen sus impuestos y, también, deficiencias en demostrarle a los contribuyentes que sus aportes se están utilizando en obras que generan desarrollo y bienestar para el municipio.

Mis experiencias, además del fortalecimiento municipal, se orientan a incentivar el crecimiento de la industria y el comercio en los municipios, con el fin de generar empleo y que las retribuciones de los empresarios y trabajadores se traduzcan en voluntad y disposición de pago de los impuestos municipales. En el tema de catastro también tengo una observación muy importante, en Honduras se está trabajando en muchas instituciones en la elaboración de sistemas automatizados y programas que pueden generar un mejor manejo catastral, se trata de programas bien concebidos e integrados que pueden facilitar el éxito en la administración tributaria; no obstante, en mi opinión personal, considero que las soluciones que se están instrumentando no están al alcance de la mayoría de municipios de Honduras, hay demasiados municipios muy pobres que carecen de recursos tanto humanos como financieros y estas limitaciones dificultarían tener acceso a los nuevos sistemas y su administración. El recurso humano calificado es vital en la instrumentación y administración catastral para el manejo de registros y disponer de avalúos apegados a la realidad y que la gente los considere justos; también es importante disponer de los recursos financieros adecuados; de nada serviría tener buena gente y carecer del financiamiento para poder movilizarse y disponer del equipo básico necesario.

Como les he dicho, los recursos humanos calificados son indispensables y la tecnología también, pero es la voluntad política en los ámbitos nacionales y locales, lo que puede hacer posible que se dote de recursos a los municipios que no los tienen para que igual se beneficien de gente capaz, equipos y tecnología. Podría aprovecharse el sistema de mancomunidades para obtener economías de escala en el manejo conjunto de recursos y facilidades tecnológicas, el fin último es modernizar la administración tributaria para disponer de los recursos municipales que permitan el desarrollo local sostenible.

Muchas gracias

Diputada Marielos Viquez
Asamblea Legislativa de Costa Rica

Gracias, muy buenos días. Iniciaré el tema disculpando al compañero Gerardo Gonzáles Esquivel que por razones propias de su oficio y naturales de su actividad actual, no se encuentra presente, él debió haber estado aquí esta mañana en este panel, sin embargo, estoy gustosa tratando de comentarles algunas de las experiencias y de las sugerencias que mi colega traía para ustedes, se trata de reflexiones que quisiera trasladarles dentro del marco y del contexto de las conferencias que se han llevado a cabo en Costa Rica.

En Costa Rica se está operando un cambio legislativo muy importante. Existe una corriente legislativa que tiene que ver con la reforma al artículo 170 de la Constitución, relativo a las competencias otorgadas a las municipalidades. También se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa la ley marco que tiene que ver con las patentes. En virtud de estas reformas constitucionales y con base en la promulgación de la ley marco de patentes, se podrían definir techos y pisos fiscales para cada una de las distintas actividades productivas que se desarrollan en un cantón, haciendo innecesaria la aprobación de 81 leyes especificas de patentes para cada municipio, de acogerse tal iniciativa les correspondería el turno a los gobiernos locales de definir el monto del tributo a aplicar en cada caso, a través de adecuados mecanismos de consulta y participación ciudadana.

Como se ha comentado en este foro, existen diversas fuentes de financiamiento, pero las de carácter tributario constituyen el aporte más significativo para nuestros gobiernos locales. De hecho, durante el año 2001 solo tres tributos proveerán más del 50% de los ingresos corrientes del régimen municipal. Estos, según datos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal son: el impuesto de patentes que representó el 24.6%, las tasas por concepto de recolección de basura y aseo de vías públicas y sitios públicos que significó un 19.2% y el impuesto sobre bienes inmuebles con un 15.1%.

Según datos aportados por la Contraloría General de la República para el 31 de diciembre del 2001, la propuesta del cobro de todos los tributos municipales por parte de los 81 municipios del país representó US 106,833,159 dólares, de los cuales solo se lograron recaudar en este año US 69,348,594 dólares. Lo anterior refleja una morosidad total de US 37,484,565 dólares equivalentes a una tasa de morosidad general del orden del 35.9%. Esta brecha de morosidad constituye uno de los principales problemas que enfrenta la administración tributaria municipal, aunque como diremos más adelante, existen otros problemas que también son importantes; sin embargo, en los últimos años hemos notado una actitud más proactiva en nuestros gobiernos locales, uno es el uso de sistemas de cobro más eficientes, que facilitan el pago de los tributos por medios diversos, incluido en algunos el caso Internet.

Algunas municipalidades han generado diversas iniciativas con el fin de mejorar la administración financiera en sus cantones. La mayoría de municipalidades no han hecho cambios sustanciales y, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía existen gobiernos locales que parecen no estar preparados para afrontar este proceso de cambio que busca la descentralización de competencias, recursos y la toma de decisiones en el ámbito local. No obstante, el Gobierno central ha tomado decisiones en favor de las instancias locales en los últimos años y, particularmente durante el cuatrienio pasado, el poder ejecutivo hizo suyos los planteamientos de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, e impulsó la aprobación de distintas reformas constituciones y nuevas leyes; actualmente continuamos revisando algunos proyectos de ley relacionados directa e indirectamente con las finanzas de este régimen. A pesar de lo anterior, aún existen problemas en la gestión de algunos municipios que no se

interesan y por ello limitan la ejecución de sus planes de desarrollo y la prestación de sus servicios hacia la comunidad y, este es un comportamiento de impacto negativo en el plano económico social y, por lo tanto, debe ser resuelto cuanto antes.

El principal ejemplo de lo anterior se manifiesta precisamente en la gestión de impuesto sobre bienes inmuebles. Según estudios desarrollados por la Contraloría General existen problemas asociados con los procesos de administración en ese tributo en campos tales como el catastro, la identificación y registro de los contribuyentes, la valoración de los inmuebles, el cobro y la recaudación; en suma, el impuesto no está cumpliendo sus propósitos a pesar de los cambios en la legislación.

La ley introducida se orientó a inyectarle dinamismo al sector municipal para que se renovaran sus estructuras administrativas, cambios en los sistemas de recaudación y en la planificación del gasto y finalmente para que aplicarán también sistemas y controles modernos tanto en la recaudación del impuesto, como en los ingresos que perciben los gobiernos locales; sin embargo, y a pesar de todos estos buenos propósitos, estudios realizados por la Contraloría señalan que la forma como administran el IBI las municipalidades, muestra la existencia de una serie de situaciones y debilidades que limitan el alcance de aquellos propósitos que dieron origen a dicha ley.

Un ejemplo común en el incumplimiento de la ley es la gran cantidad de contribuyentes que no han presentado su declaración de bienes en años anteriores. A pesar de que las municipalidades podrían suplir esta ausencia con sus propios avalúos, es realmente mínimo el número de avalúos que los municipios han realizado. El Gobierno ha continuado sus esfuerzos a favor de las municipalidades y las apoya en su misión de eliminar muchos de estos males, un esfuerzo en esta dirección lo representa la Ley 8154. La Ley citada sustenta un convenio de préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- para ejecutar el programa denominado Programa de Regularización del Catastro y Registro de Costa Rica. El programa contribuirá a modernizar la recaudación y darle sostenibilidad al impuesto.

Es claro que las municipalidades tienen mucho por hacer para maximizar el potencial del impuesto sobre bienes inmuebles, un simple dato refleja esta necesidad de cambios, en 1973 la recaudación del Impuesto Territorial, ahora llamado Impuesto sobre Bienes Inmuebles, representó aproximadamente el 0.4% del PIB mientras que en el 2000 llego apenas a un 0.011%. Estos porcentajes y estas críticas que he señalado en este foro son parte de las realidades y perspectivas de uno de los principales ingresos tributarios con que cuentan las municipalidades de mi país.

Como amiga del régimen municipal costarricense, abrigo la esperanza de que nuestros gobiernos locales puedan modernizarse en todas las áreas de su competencia, con mucho más razón después de haber pasado recientemente por el momento histórico del perfeccionamiento de nuestra democracia en el ámbito local, como lo fue la elección de los alcaldes, síndicos y consejos de distrito que se llevó a cabo el 1 de diciembre del 2001.

Muchas gracias

Diputado Juan Duch
Asamblea Legislativa de El Salvador

Para hacer breve, me atreveré a hacer resumen de lo acontecido en este panel. Entendí que una de las prioridades es de como mejorar la información de los datos básicos para que la definición y aprobación de los tributos gire en torno a que estos sean equitativos y acordes a la realidad económica de cada municipio. Para ese propósito, en mi país se habla de evitar la doble tributación, de uniformar de alguna manera el intercambio de información entre municipios para no duplicar esfuerzos, etc. pero aquí, la propuesta es mucho más amplia, se propone integrar terceros elementos, como es la participación ciudadana en la decisión de las obras que requieren en cada barrio, en cada colonia y en cada ciudad. La intención de la propuesta es buena, pero hay que cuidarse de caer en posiciones populistas en la oferta de soluciones o conservadores en la concepción del bienestar social.

Es ingrato pero necesario establecer impuestos. Por esta razón creemos que la participación ciudadana es una forma novedosa y provechosa de cambiar los regímenes tributarios. Creemos que si el ciudadano participa en la elaboración de sus propias reglas podemos tener un éxito mayor, mucho más fácil y menos costoso.

El pecado que a veces se comete es presupuestar, tanto en las municipalidades como en el Gobierno, sobre bases falsas. Se inflan los gastos y se ocultan los ingresos. No explican que las promesas presupuestarias van a conducir a más impuestos. Por eso la gente se opone y no acepta la introducción o modificación de impuestos, por que tienen que padecer las consecuencias sin haber sido consultados.

Creo que todos coincidimos en que hay que apoyar los procesos de cambio. Los organismos internacionales están apoyando estas ideas. Hay que aceptar que los costos del cambio tienen que pagarlo los ciudadanos, pero hay que buscar que la carga sea lo menos gravosa para el contribuyente y grandiosa en sus resultados.

Finalmente quiero agradecer a todos los participantes por transmitirnos sus conocimientos y experiencias. A todos les agradezco su talento para exponer e intervenir y, por que no decirlo, aprecio el orden y la puntualidad para iniciar y terminar sus intervenciones.

Muchas gracias

3.5 Comentarios, Preguntas y Respuestas sobre Impuestos y Administración Territorial Municipal

1. Pregunta de un participante

Mis dudas son sobre tres aspectos:

- Considero importante el manejo de bases de datos para la gestión tributaria municipal vinculada o relacionada con la administración tributaria central. ¿Es posible?
- También quiero saber si la relación Gobierno Central municipalidades ha sido considerada como fuente de datos entre dependencias, y en qué medida podría darse la cooperación entre el nivel central y el nivel local en un sistema de contratación por comisiones. ¿Sería posible?
- Tal vez es posible, pregunto, que una dirección de impuestos que opere en los departamentos pueda cooperar con el municipio dándole servicios de recaudación mediante contrato o en ciertos aspectos de la gestión tributaria municipal. ¿Es posible?

Responde: José Arista

Respecto a los sistemas de información y como cruzar información entre los niveles local y central, la respuesta es positiva, si es técnicamente posible, pero nosotros no hemos estudiado ese tema para este foro. Tenemos conocimiento de que la relación de cooperación entre los ámbitos central y local existe como casos aislados, pero no como política general de los gobiernos central y local. El caso del municipio de Belén en Costa Rica es un buen ejemplo de este cruce de información.

2. Pregunta: Javier Aguilar

La pregunta que yo tengo es para Edgardo Mosqueira o Paúl Trápido y es sobre dos temas que surgieron en este seminario.

- Primero, yo tengo una gran duda sobre el tema de separar los catastros rurales y los catastros urbanos. En muchos países se están haciendo esfuerzos para desarrollar estos catastros y no veo que los actores hayan compatibilizado sus agendas; por ejemplo, el tema de saneamiento de tierras viene relacionado con catastros separados: en el caso del Gobierno Central se orienta al tema de reforma agraria y al tema de titulación de áreas; mientras que por el lado de los gobiernos municipales se están haciendo esfuerzos de tener un catastro propio en el ámbito urbano. Esto es contradictorio, porque los municipios no son sólo una ciudad, son municipios territoriales. Entonces, me gustaría algún comentario respecto a este tema y cual es la tendencia a que apunta, si realmente hay esfuerzos por tener catastros únicos, o si vale la pena tener catastros separados y únicos.

- Por otro lado, el levantamiento de un catastro es un problema de economías de escala, el costo es menor para cada municipio si se cubren varios o todos los municipios. Hay países en donde este tema es relevante, habría que verificar si lo es para Centroamérica. Parece ser que en algunos casos las ciudades grandes prefieren tener

un catastro propio e independiente por la autonomía que les permite su manejo. En todo caso, creo que la decisión de catastro propio o catastro colectivo depende de la capacidad de los gobiernos locales de administrar lo que les pueda corresponder en un esquema compartido. Mi pregunta es ¿Cuáles son los criterios que se están siguiendo?

Responde: Paúl Trápido

Los proyectos que actualmente están financiando, tanto el BID como el Banco Mundial, siguen la tendencia de ver el catastro como tarea integral.

Un catastro que cubra los ámbitos rural y urbano tiene más ventajas, más aún ahora que estamos impulsando el concepto de desarrollo económico local. Hay que tomar en cuenta el desplazamiento ocupacional y reflexionar sobre lo que esta ocurriendo, darnos cuenta que actualmente el 40% del ingreso rural no es agrícola. Han surgido actividades productivas y de servicios como la provisión de insumos agrícolas y servicios técnicos y financieros que trascienden la línea divisoria de lo rural y lo urbano. Si a esto sumamos la comercialización de productos y servicios conexos, encontramos que existe intersección y dependencia entre los dos ámbitos, y que los propósitos catastrales igual sirven a los ámbitos rurales y urbanos y, en los aspectos puntuales como el desarrollo urbano, que requiere tratamientos técnicos y fiscales específicos pueden ser materia de tratamiento especial mediante módulos independientes. Aun considerando esos aspectos pienso que es posible atenderlos dentro de catastro integrado que prevea flexibilidad para guardar la independencia y autonomía en la gestión municipal.

Responde: Edgardo Mosqueira

Quisiera hacer una puntualización sobre la primera pregunta, la separación de catastros en urbanos y rurales.

El planteamiento de la pregunta permite asociarlo con el caso de Bolivia. Existe un programa de titulación rural que lo hace un catastro rural apoyado en un mandato legal de que cada municipio tenga su propio catastro. Lo que ha sucedido es que en la práctica hay muchas zonas urbano rurales donde los catastros no coinciden, existen superposiciones tremendas debido a que la regulación del catastro rural es distinta a la regulación que cada municipio aprueba para su propio catastro; entonces, se generan problemas, especialmente en áreas colindantes, donde la superposición de derechos se convierten en conflictos de tierras generados por la propia administración pública. Por ejemplo, un ganadero sabe hasta donde llega su tierra y donde empieza la parte urbanizada de la ciudad, pero como los catastros a cargo de las instituciones públicas hicieron sus propios levantamientos catastrales, generaron documentación donde la información no coincide con la de los propietarios rurales, y esto ha desembocado en mayores conflictos por eso, como decía Paúl Trápido, la tendencia es hacia un catastro único, un catastro urbano y rural coordinado.

Respondiendo a la segunda pregunta, el hecho de tener un catastro urbano y rural único, no significa que los estándares de medición y las características técnicas sean las mismas para los ámbitos urbanos y rurales, porque una cosa es medir un lote de 150 metros cuadrados y otra cosa es medir una parcela de 500 hectáreas; el nivel de exactitud que se necesita en cada caso es totalmente diferente, incluso el tipo de tecnología podría ser diferente. Por ejemplo, en el caso de las urbanizaciones en zonas urbanas, es necesario referenciar coordenadas geográficas únicamente a nivel de las manzanas de una urbanización y no a cada uno de los lotes, porque es absurdo, cada persona sabe claramente que su lote llega hasta donde esta su pared limítrofe, entonces no tiene sentido hacer una medición con GPS´s respecto a cada uno

de los lotes. A lo que voy es que, independientemente de tener estándares y metodologías distintas, incluso de levantamiento y medición diferente, eso no impide que las áreas urbanas y rurales puedan tener un catastro único coordinado, es más, hay zonas donde el nivel de exactitud de la información no debería ser tan alto porque, por ejemplo, hay ciertas áreas en las ciudades donde el mercado inmobiliario no se ha desarrollado, si el mercado inmobiliario no se ha desarrollado y no hay o son pocas las transacciones sobre la propiedad, que es el caso de muchos pueblos pequeños, no tiene sentido llegar a niveles de centímetros la medición, ni ser muy específico en la definición o de ubicación del espacio porque, como no hay mercados de transacciones, no necesitamos ese nivel de información, entonces, para dar una respuesta final a la segunda pregunta, el criterio que determina como deben desarrollarse el catastro es que haya un sólo estándar en el ámbito nacional, entendiéndose que ese estándar puede implicar diferentes metodologías de medición, diferentes grados de precisión etc., pero es un estándar único. Las razones son que el catastro único permite generar economías de escala para el levantamiento catastral y, para su mantenimiento, la modalidad de catastro único otorga las ventajas de que la regulación de este catastro está en manos de una sola dependencia o institución, independientemente de que el catastro sea levantado por los gobiernos municipales.

3. Pregunta: Oswaldo Silva – Honduras

Me ha llamado la atención el tema de catastro y quisiera escuchar sus opiniones sobre cuatro aspectos:

- En primer lugar quisiera saber si los expositores conocen los esfuerzos de Honduras en materia de catastro y, específicamente, si conocen, cual es su opinión sobre el ordenamiento territorial de Tegucigalpa.

- Otro tema de mi interés es conocer su opinión sobre la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras que está pendiente de aprobación.

- También me llamó la atención la referencia que hizo uno de los expositores de un caso de Panamá sobre cobros de impuestos en mancomunidad y, de como se maneja dentro de esa modalidad el problema de ordenamiento territorial.

- Finalmente, me gustaría saber la categorización de la industria, valorización de terrenos y distribución del ingreso recaudado entre los municipios agrupados en mancomunidades.

Responde: Paúl Trápido

Muy brevemente sobre el tema de ordenamiento territorial en el caso de Honduras. Previamente aclaro que mi formación no es en planificación urbana, pero si creo que el tema es de sentido común, consiste en preguntarse hasta que punto se puede realmente plantear una ley de ordenamiento territorial en Tegucigalpa, cuando hay una gran cantidad de personas que no tienen formalizada legalmente su propiedad; en consecuencia, surge la duda sobre cómo se va a implementar y ejecutar una ley de ordenamiento territorial. En estos casos, aparentemente es necesario emprender primero un proceso masivo de legalizar la tenencia, uso y usufructo de los terrenos y, simultáneamente, abordar el problema de los límites entre lo urbano y lo rural.

Tal como señalaron los Alcaldes en el taller de Tegucigalpa, es necesario disponer de la información sobre quienes son los propietarios para plantear esquemas de ordenamiento

territorial, que son sumamente importantes para el planeamiento y gestión territorial en una ciudad como Tegucigalpa.

Responde: Edgardo Mosqueira

Solamente quisiera agregar que el problema no es solamente tener una ley, como dice Paúl Trápido, el problema es resolver el dilema sobre qué ponemos adelante, los caballos o la carreta, si tenemos una realidad de posesión informal de propiedades suficientemente grande, como es el caso de la gran mayoría de los países en Centroamérica, lo primero que tenemos que hacer para contar con un sistema de administración territorial, es saber cuáles son las propiedades, dónde están y quienes están ahí; o sea que, conviene resolver primero el problema de regularizar la propiedad para introducir los sistemas de administración territorial establecidos por ley, que ordenan tener una serie de planes reguladores etc., que en el papel funcionan muchas veces, pero sólo en el papel, porque a la hora de enfrentar la realidad, los planes que se hicieron al margen de la misma, pierden vigencia inmediatamente. Entonces, para llegar a un sistema de administración territorial eficiente el punto de partida, digamos la columna vertebral, es definir cuales son las propiedades existentes y quienes son los propietarios que están a cargo o tienen la tendencia de esas propiedades. Por eso, *antes que desarrollar un sistema de administración territorial, es fundamental realizar un proceso de regularización de la propiedad y el registro de la propiedad que es la base*, a su vez, para la generación de un catastro.

Responde: José Arista

Voy a ser bien rápido en mi intervención sobre el caso de Panamá. Sucede que en Panamá el Impuesto sobre Inmuebles no es recaudado por los municipios, sino por el Gobierno Central. De esa cuenta, los municipios no tienen ningún interés en el catastro, para ellos es de poca utilidad. Cuando se habla de catastro en Panamá se entiende como un registro o padrón de contribuyentes, de que empresas existen y cual es la actividad que desarrollan. Pero catastro entendido como un sistema que contiene información sobre propiedades, su ubicación geográfica, sus dimensiones y quien es su propietario, no existe el Panamá, esa es precisamente la preocupación por parte de los gobiernos locales.

Responde: Paúl Trápido

Yo creo que para aclarar un poco la discusión hay que distinguir entre lo que es el catastro físico y la matrícula fiscal o catastro fiscal. El catastro físico es un sistema con múltiples propósitos y uno de estos propósitos es el servir de base para valorar las propiedades con el fin de asignarles y cobrarles un impuesto que se conoce como impuesto inmobiliario o impuesto predial. Para ser más claros, puede existir un catastro sin fines fiscales.

3.6 Panel 2: Otras Fuentes de Ingresos Municipales

Melvin Romero
Presidente de AMUNIC - Moderador

Muy buenas tardes estimados señores, me place sobre manera poder compartir con ustedes esta IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal que viene realizando la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y el Banco Interamericano de Desarrollo, con el concurso de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos y la Cooperación Técnica Alemana – GTZ –.

El tema que nos ha reunido realmente ha sido magnífico, los ingresos municipales realidades y perspectivas, porque son de suma importancia para todos los gobiernos municipales miembros de FEMICA. Hemos abordado en estos días el tema sobre impuestos y administración tributaria municipal con ejemplos claros de nuestros países centroamericanos y latinoamericanos. Pero también hablamos de otras fuentes de ingresos municipales, como las exposiciones que magistralmente nos hicieron el Ing. Díaz Arriola, don Juan Antonio Zapata, don Miguel Ángel Sanz y don Salvador Santana, que no pudo exponer pero nos ha entregado sus ponencias en nuestras manos, y que junto a las otras ponencias nos comentarán los expositores en este panel comenzando con don Olger Murillo, a quien dejo en el uso de la palabra.

Olger Murillo
Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica

Muy buenas tardes. Quiero referirme brevemente a las exposiciones que acabamos de escuchar y compararas con la experiencia de Costa Rica. Me voy a referir al tema de las tasas.

De la ponencia que nos presentó don Juan Antonio Zapata me llama la atención el hecho que se pretenda o que se sugiera bajar el plazo de la prescripción legal de 15 a 5 años; por ejemplo, en Costa Rica lo tenemos en 5 años, pero eso esto es un beneficio al contribuyente y no al municipio; la prescripción opera en beneficio del contribuyente y no en beneficio de la municipalidad. En mi opinión, el plazo para la administración o a la misma municipalidad, no debe prescribir. En otro aspecto que tengo una divergencia es en lo relacionado con las tasas por servicio. Se supone que los servicios municipales deben prestarse en todo el municipio. Pero no es lo mismo hablar de servicios en el área urbana que en el área rural. En primer lugar, hay diferencias grandes en cuanto a la prestación de los servicios y, luego, no existen criterios y menos normas legales que puedan orientar la definición de costos, ni la cobranza de los servicios en el ámbito rural.

Existen problemas con la interpretación y aplicación de las leyes. En el caso de Costa Rica se reformó el Código Municipal en 1998 y, entre otras cosas, la reforma determina que la policía municipal debe financiarse mediante una tasa. El cobro de las tasas debe hacerse conforme un estudio financiero de costos y debe ser aprobado por el Concejo Municipal en primera instancia, luego ser refrendado por el ente contralor; la Contraloría puede modificarlo, aprobarlo o improbarlo, dependiendo del análisis que se la haga de acuerdo a la reforma de 1998 que se operó en el Código, donde se faculta a las municipalidades para crear la policía municipal y financiarla mediante una tasa. El artículo del Código que se refiere a este asunto fue impugnado ante la sala cuarta y se dio lugar a un conflicto, unos sostienen que la seguridad ciudadana es una responsabilidad exclusiva del Estado y que el financiamiento de la policía no puede ser por tasa, sino debe ser por impuesto, y los impuestos en Costa Rica son aprobados por la Asamblea Legislativa, entonces, la creación de impuestos no son potestad del municipio, por lo tanto, la policía no se puede financiar con tasas. Aquí nace la solicitud que hacen las municipalidades, específicamente la municipalidad de San José, la municipalidad de Belén y la municipalidad de Alajuela, presentaron proyectos a la Asamblea Legislativa para que les aprueben el impuesto para poder darle creación y financiamiento a la policía municipal, ahí están presentados los proyectos y, a la fecha, no se tiene autorización alguna para que mediante una ley las municipalidades puedan iniciar la creación de la policía municipal.

Otro problema serio es la cobranza de los servicios municipales. Se debate el tema de que si la responsabilidad tributaria es un problema político o un problema legal. Por una parte, la municipalidad tiene la obligación legal de prestar servicios públicos, por otra parte, no existe la misma fuerza legal para obligar a los ciudadanos a cumplir con sus responsabilidades tributarias. Surge la pregunta: ¿Quién es responsable por la creación de la conciencia ciudadana?. El problema es que para tener buenos servicios y suficientes, hay que pagarlos y los recursos no fluyen fácilmente. La Contraloría está obligando a las municipalidades a modernizar la administración de servicios, especialmente en los aspectos financieros, pero en la contrapartida, existen problemas para la aprobación de presupuestos y se castiga a las municipalidades con las transferencias que les provee el Estado. En conclusión, la modernización debe cubrir a la sociedad, al Estado y a los gobiernos locales.

Muchas gracias

Francisco Ramón Valenzuela Blandón

Alcalde de Estelí, Nicaragua

Muchísimas gracias a los señores panelistas, yo solamente quisiera recordar que no podemos olvidar que esta es nuestra red, que es la IX reunión de la Red, y que esta Red Centroamericana está orientada al tema de la Descentralización y Fortalecimiento Municipal.

El tema central que hoy nos ocupa son los ingresos municipales y, de una manera particular, en este panel se ha abordado el tema de otras fuentes de ingresos municipales. Nosotros estamos claros, particularmente yo como Nicaragüense. Está claro lo que hemos estado diciendo en nuestro país, personalmente he sostenido que no será posible una verdadera descentralización y un autentico fortalecimiento municipal sin un ordenamiento de la administración pública que aborde seriamente lo concerniente a una adecuada descentralización fiscal. Mientras tanto, concentrémonos en el tema que aquí nos ocupa y que tanto los señores expositores, como los panelistas han abordado con maestría.

Tenemos que reconocer que los gobiernos municipales podemos y debemos incrementar los ingresos propios para incrementar la inversión y mejorar los servicios. Un ejemplo de estos esfuerzos es el caso de las contribuciones por mejoras. Es un ejemplo magnífico que nos ayuda a muchas municipalidades de nuestra Centroamérica a entender la conveniencia y necesidad de la participación ciudadana y la inclusión de la sociedad civil organizada de una manera ordenada y sistemática. Como se nos planteó aquí por el Ing. Díaz Arriola, a quien le agradecemos sus lecciones, no nos olvidemos que además de las tasas y de tantas otras fuentes de recursos en las que hay experiencias exitosas pero, en este momento, concentrémonos en la ponencia de don Miguel Ángel Sanz, que nos recordó una frase de muchos años que siempre es nueva, sobre la obligación de todo ciudadano de contribuir al desarrollo de su comunidad y participar activamente en la vida local.

Esto nos debe hacer reflexionar y reaccionar sobre lo expuesto en relación con que la unión de esfuerzos y voluntades incrementan y mejoran los resultados, especialmente cuando los municipios son pequeños. Allí se hace realidad el lema de que la unidad hace la fuerza y que una sola golondrina no hace verano. Nos ha quedado claro que en todo esto tiene que haber voluntad política de los gobiernos y que tienen que fortalecerse institucionalmente los municipios y sus municipalidades. Hay que acabar con el desorden e introducir una planificación estratégica que oriente nuestros esfuerzos. Que exista no solo participación ciudadana, sino la organización de esa participación. Es necesario un buen catastro para ordenar y mejorar muchos servicios.

Tenemos un gran reto todas las municipalidades de Centroamérica. Junto al reto de FEMICA, aunemos nosotros, los gobiernos municipales que formamos parte de FEMICA, nuestros esfuerzos para que estos seminarios, estos talleres y las discusiones en nuestras reuniones en general, se traduzcan en cosas concretas. Las reuniones son magníficas pero tenemos que pasar de la retórica a la acción. Aprovechar los ejemplos, si para un municipio han sido exitosas sus experiencias, de igual manera lo pueden ser para todos y cada uno de los gobiernos y municipios de Centroamérica.

Muchas gracias a todos por su participación y su paciencia para con nosotros

Maura Ramírez de Montalvo
Coordinadora Unidad de Reestructuración Institucional y Descentralización.
Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador

Buenas tardes y muchas gracias por permitirme estar con ustedes. En primer lugar quisiera agradecer a FEMICA por la invitación a este evento y felicitar al BID por compartir las investigaciones y experiencias que estamos viendo en estos días.

Con relación a lo que se ha visto esta mañana, creo que son experiencias muy buenas, interesantes y estoy segura que aportan mucho a la definición o re-definición de estrategias para el fortalecimiento de las finanzas municipales y para el proceso de descentralización en el ámbito de la región centroamericana. Me voy a referir muy brevemente a las presentaciones que hemos visto, y puntualmente quiero destacar algunos elementos que considero importantes de rescatar, como el caso de la contribución por mejoras en Guatemala. Esta modalidad ha sido muy poco aplicada en Centroamérica, en el caso de El Salvador y de otros países han habido aportes de la comunidad en mano de obra, materiales etc., pero no contribuciones financieras; la innovación de Guatemala es el involucramiento de los vecinos en el financiamiento y su manejo, como por ejemplo darle autonomía a la administración de los fondos creando la figura del fideicomiso. Estos instrumentos contribuyen a la eficiencia y transparencia también al manejo de los recursos, de igual manera, es una forma de que la comunidad participe directamente en la gestión y vea el fruto de sus aportes a través de obras que mejoran su calidad de vida.

En el caso de El Salvador, comparto lo que el Dr. Zapata vino a mostrar, creo que un incremento en las transferencias desincentiva el esfuerzo propio de recaudación de recursos locales, también creo que la concentración económica en determinada regiones o determinados municipios tiene relación directa con la recaudación de ingresos y eso nos lleva a proponer y motivar la idea de empujar la descentralización productiva para que las actividades económicas no se queden concentradas en algunas urbes o regiones. Volviendo a la gestión financiera, hay necesidad de fortalecer la cobranza y de sistematizar la información en los municipios; los casos que presentaba el Dr. Zapata son aleccionadores, estos ejemplos o casos de modernización tributaria deben conocerse y ponerse en práctica por el resto de municipios, al menos en la mayoría, y no quedarnos solamente en algunos casos, debe haber voluntad política para el cambio. Para el caso de El Salvador también veo que hay una necesidad de fortalecer los vínculos entre lo local y lo nacional en lo que se refiriere a compartir la información de los mapas digitalizados.

En cuanto a la experiencia española sobre las mancomunidades, me impresionó el avance de los municipios en esfuerzos y empresas de carácter asociativo para compartir experiencias, costos y para prestar mejores servicios. El Salvador también está divulgando y promocionando mucho la asociatividad municipal, se han visto las ventajas que tiene estar asociado para prestar determinados servicios como los de recolección de desechos sólidos y los servicios de agua entubada en donde los efectos directos y beneficios para la población son evidentes.

Comparto también lo que se decía ayer sobre definir una estrategia que tenga varios ejes para fortalecer los regímenes tributarios. De igual manera, las ideas y experiencias exitosas hay que trasladarlas especialmente a las municipalidades, pero también a los políticos, para facilitar la toma de decisiones en algunos legislativas y del Gobierno Central.

Es importante implementar lo que aprendimos, que no nos quedemos solo en el conocimiento. El reto es tratar de implementar los conceptos y usar los instrumentos que han demostrado ser idóneos y efectivos en nuestro medio.

Pero se me quedó un puntito que es bien importante para mí y creo que para todos, se trata del aspecto de la profesionalización del funcionario municipal. Personalmente considero que es importante elevar la calidad de personal de las municipalidades. En El salvador estamos propugnando y empujando la formación de una masa critica para el fortalecimiento de las administraciones locales.

Muchas gracias

Rolando Madrigal
Director Financiero Municipalidad de San José de Costa Rica

Buenas tardes. Yo quisiera referirme al tema de la administración tributaria que algunos expositores tocaron el día de ayer y hoy también, y concretamente referirme al punto de la modernización tributaria expuesta ahora por el Sr. Zapata. De esta exposición quiero retomar algunos elementos que él mencionó, porque me parece importante darle énfasis a la administración tributaria que, desde mi punto de vista como administrador financiero, considero que tiene relevancia. A mi juicio, hay puntos básicos que una administración o un administrador debe conocer o ver para tratar de mejorar su gestión tributaria, un primer punto es la organización que se tiene, en el caso de San José Costa Rica, yo tengo que contarles que en el año 1990 la parte de gestión tributaria estaba un poquito desordenada, los diferentes departamentos hacían cosas que le correspondían a otros, así el contador se metía mucho en las gestiones de la tesorería y viceversa y empezamos por poner orden en ese sentido; como decimos nosotros, cada machete en su vaina y, entonces, comenzamos por poner orden en la estructura de la organización que se tiene que debe en la administración tributaria.

En importancia, el catastro es indudablemente la base de una excelente gestión tributaria; para mí representa del 70 al 80% de los ingresos tributarios. En mi criterio San José tiene una buena gestión tributaria, y digo buena porque genera un monto aceptable de ingresos a pesar de que nuestro catastro está desactualizado. Actualmente lo estamos poniendo al día, una empresa mexicana está desde hace 6 meses trabajando en esto y va durar 24 meses terminarlo. En estas condiciones es muy difícil para nosotros dar el brinco a la excelencia, aun cuando estamos en un nivel de buena gestión tributaria; la parte de procedimientos es muy importante, así como la estandarización y simplificación de los trámites internos que afectan al contribuyente. Eso tiene que lograrse de alguna forma, les doy un ejemplo, en el área de las patentes o de las licencias la ley establece un tiempo de 30 días para los trámites, nosotros nos auto impusimos 15 días y estamos logrando con una evaluación reciente sacarlos en 10 días, nuestra meta es bajar a 8 y si podemos 6 días. El anterior es un ejemplo de que, aunque la ley permite 30 días, uno siempre tiene que lograr o ver como disminuye sus plazos.

Otro aspecto importante es el establecimiento de prioridades. Nosotros tuvimos un primer reto en lograr las metas con recursos escasos en todas las áreas: en equipo, en personal y económicos. En San José teníamos un monstruo que administrar, se trata de 120,000 contribuyentes, y que nosotros dijimos, ¿Cómo vamos a hacer esto?

Lo primero que tuvimos claro es que no podíamos abarcar los 120,000 contribuyentes y decidimos trabajar por monto de impuesto a cobrar, consideramos que se tenía que diferenciar a quien paga un dólar del que paga 100 dólares o el que paga 1,000 dólares. En la clasificación resultó que de los 120,000 contribuyentes josefinos habían 17,000 que aportaban el 70% de los ingresos, para esos 17,000 establecimos un programa especial parecido a lo que usan los bancos con sus ejecutivos de cuentas; nosotros les llamamos agentes de cuentas y le adicionamos un ingrediente muy importante, que fue establecer metas por agente de cuentas. Nos costo tiempo definir la carga óptima por agente, pero lo logramos. Con 15 agentes logramos una tasa de recaudación del 92% de los 17,000 contribuyentes, mientras que para la totalidad de contribuyentes la tasa era del 50%. A los agentes también se les dio incentivos por monto cobrado. Para el cobro a pequeños contribuyentes estamos buscando una alianza con una empresa privada.

Además de las limitaciones de recursos tenemos las limitaciones tecnológicas y de contratación. En el primer caso, ya indiqué que estamos trabajando en el catastro y en cuanto a contratación, vamos en camino de ampliar el pago de impuestos y tasas en los bancos y agencias privadas de cobros.

Muchas gracias

3.7 Comentarios, Preguntas y Respuestas a sobre Otras Fuentes de Ingresos Municipales

1. Comentario: Miguel Ángel Sáenz

Buenos días. Esta es una reflexión a la exposición de Juan Carlos Pereira en esta mañana. Cuando hacia alusión a que en España van a reducir los impuestos por parte del Gobierno debería entenderse como un planteamiento político. Con unas elecciones municipales a la vuelta de la esquina dentro de 6 meses (se refiere al 2003- Nota del Editor) y otras generales dentro de un año, están diciendo que van a reducir y que van a ser desaparecer el impuesto de actividades económicas. Los que estamos dentro de las redes municipales de las federaciones de municipios, estamos estudiando el proyecto de ley que ellos han enviado al Congreso y en la propuesta se indica que van a desaparecer ese impuesto en sus aspectos económicos, pero lo van cambiar por otro en donde se explica que si alguien está radicado en un municipio, va pagar según las licencias fiscales para trabajar que tenga, y va a pagar un porcentaje sobre el impuesto de bienes inmuebles, con el fin de cubrir las obligaciones impositivas a que estaba obligado. Nadie va a perder ingresos, al contrario, nos están vendiendo unos beneficios tributarios y al final, los que tenemos empresas en los municipios terminaremos pagando más, dependiendo del valor catastral de nuestras viviendas, entonces no tomemos como referencia que se van a desaparecer el impuesto de actividades económicas en España, porque yo creo que ese eso es un tema más o menos electoral, y claro, es un tema que no es lo real, como luego se descubre con el análisis detenido del proyecto de ley.

2. Pregunta: Olman Rojas

Una pregunta para don Rolando Madrigal: ¿Porqué no se aplica en el caso de Costa Rica la contribución por mejoras si está establecida en el Código?

Responde: Rolando Madrigal

La municipalidad de San José hizo una primera gestión para recuperar una inversión en reparación de vías que hicimos con un préstamo del Banco Centroamericano por cerca de 800 millones de colones en los años 98 - 99. Para todos lo demás, en Costa Rica las tasas y contribuciones las aprueba primero el municipio y luego tiene que aprobarlas el ente contralor. En el caso cuando enviamos la propuesta para recuperar la inversión la Contraloría no la aprobó. También le aclaro al Sr. Alfredo Perrazzo que ayer mencionó en un cuadro que la contribución no aplica, no es que no aplique, ya lo hemos aplicado, lo que pasa, repito, es que no se aprobó por la Contraloría, simplemente dijo que como no podía individualizarse el beneficio de la calle, y dijo que ahí no solamente se iban a beneficiar los que vivían cerca de la calle, si no todos los que pasaban por la misma, entonces no aprobó la aplicación de la contribución, y esa fue la razón para no aprobarla.

3. Comentario: Luis Reyes, Alcaldía de San Salvador

Solamente quiero expresar que me alegra mucho escuchar de la señora Maura Ramírez sobre tomar decisiones sobre aspectos municipales. Al menos es importante escuchar que hay disposición de hacerlo, lo cual no es común en El Salvador. Como hemos visto, en toda Centroamérica se está discutiendo sobre la modernización de los sistemas tributarios

municipales y en El Salvador ya hace años que ese aspecto no se toca, por lo tanto, me alegra que se retome el tema y que se abra a discusión en todos los foros para poder escuchar las diferentes tendencias en Centroamérica y en el mundo. También me parece importante lo que ella mencionaba sobre la coordinación entre el Gobierno Central y los municipios. Hemos tenido una experiencia positiva de intercambio en San Salvador, en la cual logramos obtener información sobre ortofotos y ortofotografías; también conseguimos información valiosa sobre los levantamientos catastrales. Creo que vale la pena impulsar y fortalecer estos intercambios para que logremos avanzar en el desarrollo de los gobiernos locales. Otro punto importante para El Salvador sería desempacar las reformas tributarias de diferentes municipios que están guardadas en la Asamblea Legislativa, las hay desde malas hasta buenas; valdría la pena empezar a considerar si se admiten para su discusión o se rechazan de plano y, en el caso de que se admitan, se incluyan en la agenda de propuestas a ser consideradas formalmente en la Asamblea.

Gracias

PARTE 4

EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

4.1 Transferencias, Participación y Autonomía Municipal: Cómo Propiciar el Desarrollo Local[1]

Iván Finot[2]

1. La Descentralización como Proceso

Se podría afirmar que la descentralización en América Latina se inició en los años sesenta y setenta, a través de procesos de descentralización territorial. Siguiendo políticas regionales, durante aquellos años en todos los países se hizo una macro-regionalización y, en cada una de las macro-regiones resultantes se estableció una corporación de desarrollo, responsable de la respectiva inversión regional, cuyos directorios estaban integrados principalmente por órganos desconcentrados del gobierno nacional pero con participación de algunas organizaciones civiles. En esos procesos hubo algún grado de descentralización política - en la medida en que en los directorios de las corporaciones regionales participaban organizaciones representativas de la sociedad civil – pero lo más significativo fue que así se inició una descentralización administrativa, manteniendo centralizado tanto el sistema político como el económico.

Los principales objetivos perseguidos con las políticas regionales eran: (i) desconcentrar el PIB y la población, ya que ambos tendían a concentrarse en algunas ciudades (principalmente en las capitales), y (ii) hacer más eficiente la inversión pública. Sin embargo el centralismo ya estaba dando señales inequívocas de agotamiento, lo que se manifestaba primordialmente en un endeudamiento cada vez mayor, originando así la crisis de la deuda. Esta crisis puso en jaque al sistema imperante generando lo que en otros trabajos hemos denominado “la crisis del centralismo”.

Como era de esperar, en una primera instancia la crisis acentuó el centralismo político – característicamente bajo la forma de gobiernos militares – pero, a fin de hacerle frente, también se inició una tendencia a transferir competencias administrativas hacia los niveles subnacionales tradicionales y, las decisiones económicas, hacia mecanismos de mercado. Finalmente, a lo largo de los ochenta, el centralismo político se revirtió y la región ingresó abiertamente en procesos de descentralización tanto política como económica.

La descentralización política se orientó hacia las circunscripciones que tradicionalmente habían contado con gobiernos electos: los municipios en los países unitarios, y los estados (o provincias) y los municipios en los federales.[3] Siendo la descentralización política un componente esencial de los procesos de democratización, a los objetivos anteriores se añadieron – y cobraron preponderancia – (iii) la participación ciudadana, (iv) la equidad social y (v) la eficiencia fiscal. La participación ciudadana en particular era (y es) un objetivo primordial

---

1 El presente trabajo refleja las opiniones del autor.

2 Especialista en Descentralización, funcionario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo dependiente de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la Organización de Naciones Unidas.

3 Sin embargo, en varios países coexisten, con los gobiernos electos, organizaciones desconcentradas a nivel macro-regional (por ejemplo las CORPES en Colombia y – más importante aún - el Banco del Nordeste en Brasil) y en Chile quedó como nivel político-administrativo intermedio la región. Cabe señalar sin embargo que en este último caso la regionalización no siguió los principios de la economía regional sino los de control del territorio.

para la gobernabilidad democrática: la descentralización debía contribuir a que la *participación reivindicativa* propia de la lucha contra las dictaduras – u otras formas de centralización política - se transformara en una *participación constructiva*.

La equidad social era otro objetivo estratégico para la gobernabilidad democrática: el ajuste suscitado por la crisis de la deuda había generado una deuda social que pagar. Los procesos se orientaron entonces a viabilizar políticas sociales, ya que la descentralización aparece como la forma más adecuada de organizarse para llegar a los más desvalidos, para reducir en lo posible el costo social del ajuste.

Y un objetivo adicional, suscitado en el déficit originado por la crisis de la deuda, fue la eficiencia fiscal. Se esperaba que en la medida en que las decisiones se aproximaran a los ciudadanos, éstos estarían mejor dispuestos a pagar impuestos y - aunque siempre habría una diferencia entre ingresos y gastos como bien nos explica Huáscar Eguino - los ingresos tenderían a aumentar a mayor ritmo que los gastos locales.

Ya en los 2000, emerge con fuerza un nuevo objetivo para la descentralización: en la economía globalizada no sólo compiten empresas respaldadas por equilibrios macroeconómicos sino *clusters* que se desarrollan en micro-regiones. Entonces, *para estimular la competitividad, se hace necesario (objetivo vi) potenciar las autonomías locales*. Pero ¿cómo orientar procesos que fueron construidos en función de objetivos predominantemente sociales en función de objetivos de desarrollo económico? – En esta oportunidad presentaremos algunos lineamientos de carácter general para poder responder a este interrogante, después de examinar los procesos más antiguos o avanzados de la región,[4] en particular sus sistemas de transferencias.

2. Qué y Hasta qué Nivel se Descentralizó

En todos los países fueron descentralizados sectores similares: en primer lugar, la infraestructura básica - sobre todo la infraestructura vial pero también la infraestructura de riego[5] – y, en segundo lugar, los servicios de educación y salud: sólo su infraestructura en la mayoría de los casos (típicamente, en los países unitarios) o la prestación completa de los servicios, como en Brasil y Argentina.

Entre los países federales sólo en Brasil la descentralización se orienta hacia el nivel municipal. En los demás lo hace primordialmente hacia el nivel intermedio y hacia las grandes ciudades. En estos países la descentralización prácticamente no ha llegado a la gran mayoría de los municipios. En Argentina este nivel no cuenta con impuestos propios. En cambio en los países unitarios - y es el caso de Centroamérica - la descentralización se orienta primordialmente hacia el nivel municipal.

Brasil, dentro de las similitudes, en realidad es un caso único; a partir de su Constitución de 1988 se declara integrado tanto por estados como por municipios, en igualdad de condiciones y de autonomía, y el proceso se orienta con preferencia hacia el nivel municipal. La descentralización brasileña nos plantea un desafío, mientras en todos los demás países se sigue asumiendo cierta subordinación de los municipios al nivel intermedio (las regiones luchan para tener poder sobre las localidades) en Brasil ambos niveles son equiparables en autonomía y entre ellos sólo caben relaciones de coordinación intergubernamental. Brasil plantea una descentralización democrática frente a la organización territorial jerárquica a la que estamos acostumbrados aquellos que provenimos de la herencia castellana.

---

4 Argentina, Brasil y México, entre los países federales, y Bolivia, Chile y Colombia, entre los unitarios.

5 Y con menos frecuencia los servicios públicos, como agua, provisión de electricidad, telefonía etc.

3. Cumplimiento de Objetivos

Estudios realizados en CEPAL e ILPES nos permiten concluir lo siguiente respecto al cumplimiento de los objetivos de la descentralización:

3.1 Desconcentración del PIB. Aparentemente, la descentralización no está contribuyendo a la desconcentración del PIB. Por ejemplo en Brasil, los avances hacia la desconcentración logrados anteriormente a través de la aplicación de políticas regionales, se han estancado con la descentralización. En Colombia la concentración tiende a aumentar desde que se inició la descentralización. La re-concentración del PIB, sin embargo, podría ser atribuida sólo en parte – si alguna - a la descentralización, ya que – según concluye la CEPAL (2002) – este hecho se debería principalmente a la globalización. Pero lo que sí se puede afirmar es que las políticas de redistribución territorial que acompañaron a todos los procesos descentralizadores no han sido suficientes para neutralizar los impulsos polarizadores provenientes del cambio tecnológico.

3.2 Eficiencia. Estudios realizados por la CEPAL (1998) muestran que no es posible obtener conclusiones definitivas al respecto. En todo caso, los logros en términos de mejoras en la prestación de los servicios no parecen ser equivalentes a los incrementos de los respectivos costos.

3.3 Participación. La (re)instauración de la elección de autoridades subnacionales implica avances (o recuperaciones) importantes en términos de participación política pero aún resta mucho por hacer, particularmente en lo que se refiere a sistemas de representación. En cuanto a participación social, en general no se ha logrado la movilización ni la incorporación ciudadana a las actividades públicas que se esperaba de la descentralización. La participación popular en la identificación de necesidades y control del gasto municipal, instaurada en Bolivia, es una excepción. Y la experiencia de presupuestos participativos, aunque circunscrita a algunos municipios de Brasil, es también relevante, ya que en estos casos los Consejos de Presupuesto Participativo tienen poder de decisión. La participación ciudadana en el caso de Porto Alegre habría aumentado desde un 4% hasta cerca de un 50% y los ingresos locales se habrían multiplicado aún más aceleradamente, lo cual estaría demostrando que la participación motiva a la gente para que haga sus contribuciones.

3.4 Equidad. Todos los procesos de descentralización han significado, en una primera instancia, avances muy importantes en términos de distribución territorial (Finot 2001) y con frecuencia ello ha implicado avances en equidad social, al menos en cobertura territorial. En algunos países (como Chile) la descentralización ha sido decisiva para reducir la pobreza.

3.5 Eficiencia Fiscal. Contrariamente a lo que se esperaba, en casi todos los países el gasto público subnacional ha tendido a crecer a mayor ritmo que los ingresos fiscales subnacionales. Ello ha implicado que los sistemas de transferencias hayan generado desequilibrios macroeconómicos. Este es el principal problema que enfrenta la descentralización en América Latina en este momento: los gobiernos nacionales se estarían resistiendo a profundizar la descentralización, aparte de los siempre presentes intereses centralistas, ante el temor de crear con ello mayores presiones sobre el déficit fiscal.

3.6 Autonomía Local. En lo que se refiere a la necesaria autonomía municipal para el desarrollo local lo menos que se puede afirmar es que ella aún es sumamente escasa. Los municipios de la región, en su inmensa mayoría, son ampliamente dependientes de

transferencias y éstas suelen estar altamente condicionadas. Cuando en casos como el de Brasil, existen pocas condicionalidades, esa dependencia no contribuye al equilibrio fiscal.

4. Autonomía Local y Transferencias

Si se mide la profundidad de los procesos por la participación de los municipios en la generación de ingresos públicos, se puede observar que la descentralización aún llega en muy limitada medida al nivel municipal. La participación subnacional en la generación de ingresos propios se concentra en los niveles intermedios de los países federales mientras que los niveles municipales aún se mantienen, en general, dentro de porcentajes bastantes bajos. La participación del nivel municipal se sitúa, en países como Bolivia, en un 10%, mientras en países tan descentralizados como Brasil apenas llega al 6%.

Por otro lado, así como en Estados Unidos, Alemania y España el gasto municipal se financia principalmente con impuestos (en España, en más del 50%), en segundo lugar, con tasas sobre prestación de servicios, y sólo en tercera instancia con transferencias, en América Latina dicho gasto se cubre primordialmente con transferencias y la participación de los impuestos es extremadamente baja (con un máximo de 12% en Chile).

Además, en los países de la región el ritmo del crecimiento del gasto local suele ser apreciablemente mayor que el de los ingresos propios y se tiende a cubrir esta diferencia con transferencias, con un ritmo también creciente. Más aún, estos recursos resultan insuficientes y entonces se recurre al endeudamiento subnacional. De ahí el origen de los desequilibrios macroeconómicos, ya que en última instancia es el nivel nacional el que tiene que responder por el endeudamiento de los subnacionales. El principal argumento para que ello hubiera ocurrido así es que los gobiernos subnacionales tuvieron que hacerse cargo del gasto social. Desde 2001 han sido adoptadas varias leyes de responsabilidad fiscal – y ello ha frenado el endeudamiento – pero la divergencia entre gastos y generación de ingresos locales se mantiene.

Para estimular la autonomía local es imprescindible que los municipios cuenten con más recursos de libre disponibilidad pero también es necesario contar con un sistema de transferencias que, en vez de desestimular el aporte local, lo estimule e incentive también la participación. ¿Cómo incentivar la eficiencia y la participación y conciliar este objetivo con la equidad? En 1996 hicimos una propuesta al respecto (Finot 1996). Antes de reiterar – y ampliar - esta propuesta desearía insistir en algunas condiciones para fortalecer la autonomía de los gobiernos locales bajo condiciones de eficiencia y de equidad.

5. Una Revisión de la Teoría [6]

Descentralización política no es simplemente elegir autoridades sino una transferencia de decisiones sobre provisión de bienes públicos desde procesos democráticos centrales hacia procesos locales. *Ahora bien: una de las condiciones de eficiencia para la provisión de bienes públicos es que las decisiones al respecto impliquen decisiones simultáneas tanto sobre gasto como sobre los necesarios aportes ciudadanos para financiarlo*. Una adecuada representación

6 Lo fundamental del análisis teórico en que se basa el presente trabajo fue presentado en un congreso del CLAD y publicado en 1998 (Finot 1998) Véase una versión más amplia del mismo, con aplicación a los procesos de la región, en otros trabajos del autor: Descentralización en América Latina: teoría y práctica (2001) o, presentada en forma sintética, en Descentralización y participación: una mirada desde la economía, artículo publicado en la Revista de la CEPAL en 2002.

y participación ciudadanas en este proceso es una condición imprescindible para que se dé el mecanismo económico que se llama "revelación de preferencias". Si la gente no puede comparar lo que requiere con lo que le va costar no se está introduciendo ningún criterio de racionalidad económica en la asignación de los recursos. La participación ciudadana en decisiones simultáneas sobre gasto local y aportes ciudadanos – vía impuestos - es una condición esencial para la eficiencia.

Por otro lado, los gobiernos locales no son solamente cabezas de autonomías sino también agentes del gobierno local y en este sentido son objeto de procesos de descentralización operativa (concepto parecido al de desconcentración, pero en este caso se trata de gobiernos electos).

Los sistemas de transferencias pueden alentar - o no - la participación ciudadana en los procesos de asignación vinculada con aportes, según estén condicionadas - o no – a las recaudaciones locales y al uso que se haga de los recursos. Si las transferencias no están vinculadas a las aportaciones locales, no habrá incentivos económicos para pagar impuestos y, lo que es más, al no estar involucrados sus aportes, la gente tendrá poco interés en controlar cómo se gastará el dinero que recibe el gobierno local. Y tampoco habrá mucho interés en participar si esta participación no tiene implicaciones en los resultados, lo que ocurre cuando las transferencias están muy condicionadas según uso.

En el cuadro que sigue se presenta una síntesis sobre los tipos de condicionamientos de las transferencias y las formas de descentralización que ellas incentivan.

Transferencias, condicionamientos y tipos de descentralización

Tipo	Aporte	Uso	Descentralización
I	Sí	No	Política
II	No	No	Política del Gasto
III	No	Sí	Política > Operativa
IV	Sí	Sí	Operativa > Política

El único sistema coherente con la descentralización política, que estimularía la participación en las asignaciones, y por tanto la eficiencia, sería uno en el que, por un lado, los ciudadanos pudieran participar en decidir cuánto pagarán y, por otro, las transferencias fueran de libre disponibilidad pero condicionadas a los respectivos aportes locales (sistema de tipo I): en este caso los recursos serían estrictamente subsidiarios respecto a las decisiones locales, figura que correspondería con precisión a una descentralización política.

Sin embargo, los sistemas más frecuentes en la región son aquellos donde los gobiernos locales tienen pocas potestades tributarias – o ninguna – y las transferencias no están condicionadas a los aportes locales. En lo que se refiere a condiciones sobre el uso, los sistemas varían desde aquellos en que casi no existen tales requisitos (sistemas de tipo II) hasta aquellos altamente condicionados (de tipo III) Los sistemas de tipo II configuran ciertamente un caso de descentralización política (autoridades electas con autonomía para gastar) pero sería una descentralización política sólo del gasto, donde no existe el vínculo entre gastos e ingresos fiscales y por tanto no se da esa condición esencial de eficiencia.

Los sistemas de tipo III, a su vez, serían aquellos en que las transferencias no están condicionadas a los aportes locales pero tienen elevados condicionamientos sobre su uso. En

la medida en que se den condicionamientos al uso se estaría propendiendo a pasar de una descentralización política hacia una descentralización operativa o meramente administrativa (operativa de decisiones de gobiernos centrales). Finalmente se puede considerar un caso IV, donde las transferencias están condicionadas tanto a los aportes locales como a su uso, como por ejemplo los fondos de cofinanciación, donde se exige el aporte local pero se decide centralmente.

7. Los Sistemas de Transferencias en la Región

Los sistemas de transferencias básicas de Brasil se encontraban típicamente dentro del caso II. Sin embargo, desde 1988, se puso un condicionamiento al gasto: que al menos un 25% sea dedicado a educación y, más recientemente, con la Ley de Responsabilidad Fiscal se ha añadido otra condición: que como máximo el 50% del gasto sea gastado en funcionamiento. En Argentina en cambio gran parte de los recursos coparticipados sigue siendo de total libre disponibilidad pero recientemente se ha establecido un mínimo a ser gastado en educación: un monto que equivaldría a un 13% de esos recursos.

El caso de Chile es único, las transferencias provienen sólo de impuestos municipales, son de libre disponibilidad y no están condicionadas a los aportes locales (tipo I) pero representan una escasa cuantía. Este sistema consiste en que los municipios tienen que aportar aproximadamente el 50% de sus ingresos a un fondo común, que se distribuye entre todos en función principalmente del número de predios exentos de pago de impuestos. Existe sin embargo un incentivo por "eficiencia administrativa", es decir, por logro de metas de desempeño. Todos los demás recursos municipales provienen de "fondos concursables" (transferencias de tipo IV), lo cual termina configurando un caso donde la descentralización operativa es predominante.

El caso III es típico de Colombia y Bolivia: transferencias por montos importantes pero bastante condicionadas. Sin embargo en el 2001 hubo un cambio importante en Colombia, confirmando una tendencia que ya habíamos advertido en 1996; En dicho país se ha reunido todas las transferencias (incluidos los fondos de cofinanciación) en un solo Sistema General de Participaciones y se ha hecho una clara diferenciación entre las transferencias que se destinan a educación y salud (83%) y aquellas otras "de propósito múltiple", orientadas principalmente a infraestructura básica y servicios públicos (17%). Las transferencias destinadas a educación y salud son asignadas en función de las carencias en cada territorio y se establece un estricto respeto al principio de subsidiaridad: que el respectivo gobierno departamental se haga cargo de competencias en salud y educación solamente en los casos en que el municipal no lo pueda hacer. El restante 17% en principio tenía que ser de libre disponibilidad, con un incentivo a las recaudaciones fiscales que pasó del 6 al 10%, pero en el Congreso se definió que tales transferencias sean obligatoriamente destinadas en un 51% a agua potable y alcantarillado[7] y un 10% a deporte y cultura. Y en el caso de Bolivia, aunque las condiciones son menores, se incentiva a los municipios para que utilicen sus transferencias básicas como aportes locales para obtener recursos de fondos de cofinanciación. En la medida en que el gasto local depende de las transferencias, en ambos casos – pero más en Bolivia – la descentralización tiende a transformarse de política en operativa.

El único caso de transferencias de tipo I sería el Sistema de Participaciones de México, ya que éstas son estrictamente proporcionales a los incrementos en la recaudación fiscal de los estados, incluida la correspondiente a los municipios comprendidos dentro de cada uno de

7 Ya que en la canasta social obligatoria por ahora no se incluyen niveles mínimos de este servicio.

ellos. No importa el monto de la recaudación, lo que se premia es el esfuerzo de incrementarla y las transferencias son de total libre disponibilidad. En lo que se refiere a inversión, estos recursos se utilizan primordialmente en infraestructura y servicios públicos, mientras el gasto social es financiado a través de otro sistema, este sí altamente condicionado según uso pero no vinculado con los esfuerzos locales, el de aportaciones sectoriales (transferencias de tipo III).

En síntesis, sólo se puede cumplir el requisito de que el gasto local esté directamente relacionado con los respectivos aportes ciudadanos en el mencionado caso de México - en la medida en que el monto de las transferencias esté directamente vinculado con dicho esfuerzo – o en los casos en que el gasto se decide sobre la base de la recaudación local, situación ampliamente minoritaria.

8. Para Reorientar los Procesos

Una explicación de que los procesos de la región se caractericen, en su mayoría, por una descentralización política del gasto que tiende a operativa, sería que ellos fueron orientados primordialmente a implementar políticas sociales (según hemos sostenido en anteriores oportunidades). La actual necesidad de propiciar el desarrollo económico - además de mantener objetivos permanentes como equidad y gobernancia democrática - representa una oportunidad para realizar algunos ajustes a fin de avanzar en términos de eficiencia en la gestión pública, incluida la eficiencia fiscal.

Del análisis anterior se desprende que una primera condición para propiciar la eficiencia sería aumentar las potestades tributarias del nivel municipal, a fin de que los ciudadanos puedan decidir cuánto de impuestos locales desean pagar. Otra, que se apoye las decisiones locales a través de transferencias de libre disponibilidad proporcionales a los respectivos aportes. Pero la condición esencial para lograr la eficiencia a través de estos mecanismos sería que la población participe efectivamente – a través de representantes y directamente - en las decisiones que se refieren tanto a gastos locales como a los aportes con que cubrirán estos gastos.

Ahora bien: no todo lo que se gasta localmente tiene que estar vinculado con las recaudaciones locales. Según venimos proponiendo desde 1998 (cuando se presentó un documento oficial del ILPES a los gobiernos de la región) es necesario diferenciar entre transferencias *sociales* – cuyo objetivo es garantizar un acceso igualitario a una canasta social mínima - y transferencias *territoriales*, orientadas a apoyar iniciativas colectivas para dotarse de infraestructura básica (vialidad, riego) y servicios públicos (CEPAL /ILPES, 1998). Las transferencias sociales deberían estar destinadas a subsidiar los ingresos familiares, con la finalidad de que todos los habitantes de un país puedan tener un acceso similar a determinado nivel de servicios - sistema del que los gobiernos locales serían los operadores – mientras que las transferencias territoriales deberían ser subsidiarias respecto a las iniciativas y los aportes ciudadanos para el desarrollo local, fundamentalmente, lo que se refiere a infraestructura básica y servicios públicos.

En México – y más recientemente en Colombia (2001) – se ha hecho una clara diferencia entre recursos orientados a cubrir servicios de educación y salud, y transferencias cuya finalidad es contribuir a financiar servicios de infraestructura básica. En general, se puede observar una tendencia generalizada a garantizar a todos los habitantes niveles mínimos de educación y salud. En cambio, los sistemas de transferencias orientados a apoyar decisiones de auto imposición son menos frecuentes. El caso más próximo sería el ya comentado de México pero en dicho país las potestades impositivas permanecen centralizadas y las transferencias de libre disponibilidad aún tienen como principales destinatarios a los gobiernos de los estados.

Lo que venimos proponiendo para apoyar – o contribuir a suscitar - procesos de desarrollo local y a la vez conciliar eficiencia con equidad, es aumentar las potestades tributarias de los municipios[8] y que, adicionalmente a sus recaudaciones, ellos puedan contar con transferencias de libre disponibilidad proporcionales a su respectivo aporte *relativo;* es decir, medir para este fin las recaudaciones no en términos absolutos sino en proporción al nivel de ingreso de los habitantes del respectivo municipio o, lo que es similar, en relación con el correspondiente nivel de pobreza. Y, a fin de valorar efectivamente las contribuciones que los ciudadanos realizan para proveerse de bienes públicos, habría que considerar como impuestos ("cuasi-impuestos") a los aportes en tiempo, trabajo, materiales y dinero que la gente suele hacer con este propósito a través de organizaciones sociales (Finot 1996). Algunas investigaciones preliminares que hemos realizado en Bolivia demuestran que si estos "cuasi-impuestos" fueran contabilizados, en algunos casos la población rural habría pagado hasta 18 veces más impuestos directos, respecto a sus ingresos, que la respectiva población urbana. Reconocer y premiar los cuasi-impuestos sería reconocer y estimular ciudadanía, sería un mecanismo de inclusión social.

Para inducir el cumplimiento de otra condición de eficiencia[9], este sistema de transferencias territoriales tendría que estar orientado a estimular soluciones autónomas en distintos niveles locales: el sub municipal, el municipal y el supra municipal. Se debería incentivar la asociación de municipios contiguos en función de características similares de demanda. Además de la macro-región que estamos acostumbrados a considerar hay que tener en cuenta y fortalecer a la micro-región, la que se construye a sí misma trascendiendo los límites municipales y genera el desarrollo endógeno necesario para el desarrollo económico local y el mejoramiento del hábitat colectivo. Las políticas nacionales y subnacionales deberían estimular procesos de concertación publico-social-privada para el desarrollo local, en distintos niveles, desde el sub municipal hasta el micro-regional, y luego la articulación de micro-regiones. En función de características geográficas de cada tipo de demanda, algunos asuntos podrán resolverse en el ámbito de barrio, otros tendrán que ir a la municipalidad, otros, a un nivel superior al municipal: la mancomunidad, y otros, finalmente, podrían ser mejor encarados por mancomunidades articuladas entre sí.

En síntesis, para que un mayor empoderamiento de los municipios propicie el desarrollo local, no sólo bajo condiciones de equidad sino también de eficiencia, sería indispensable inducir lo siguiente: (i) la "mancomunización" de municipios a fin de lograr una mejor correspondencia entre demandas geográficamente diferenciadas y circunscripciones político-administrativas; (ii) la generación de decisiones autónomas en cada nivel (desde el submunicipal hasta el mancomunitario) siguiendo el principio de subsidiaridad, y (iii) la participación ciudadana (política y social) en las decisiones sobre gastos y aportes locales, es decir, que exista un verdadero proceso de revelación de preferencias de los ciudadanos.

Con este propósito habría que realizar cambios en los sistemas electorales, a fin de que los miembros de los concejos locales representen efectivamente las preferencias ciudadanas y no las de quien los coloca en su lista.[10] Hacer que los representantes sean la correa de transmisión entre sus representados y el respectivo órgano de gobierno. Fortalecer a estos concejos en materia de análisis presupuestario y de control del gasto. Adecuar los sistemas de gestión en

---

8 Principalmente, que puedan decidir libremente modificaciones de alícuotas de impuestos a la propiedad, dentro de rangos definidos centralmente.

9 Que las circunscripciones político-administrativas correspondan lo más posible con las características geográficas de la demanda.

10 El sistema de elección del concejo municipal de toda América Latina (con excepción de Panamá) es el proporcional (por lista), cuando el más adecuado para representar los intereses ciudadanos en este nivel sería el territorial (elección por distritos municipales).

función de facilitar procesos de concertación y el consiguiente seguimiento por parte de la comunidad, y para ello desarrollar tanto procedimientos rápidos de evaluación de proyectos como sistemas de información, tanto de base como de avance de gestión, pertinente, oportuna y comprensible.

Se requiere en suma que los ciudadanos puedan participar no solamente expresando sus necesidades y contribuyendo al control del gasto social (lo que ya sería mucho) sino también en decisiones sobre gastos y aportes directamente relacionados con sus ingresos actuales y futuros, lo que, se espera, implicaría un estímulo decisivo para la participación misma. Ello significaría un avance no solamente en términos de una mayor eficiencia en la gestión pública sino también de gobernancia democrática, es decir, de capacidad para autogobernarse.

La participación ciudadana así potenciada sería el factor fundamental para que una profundización de los procesos genere eficiencia, incluida la fiscal, a la vez que fortalezca las autonomías locales. Por otro lado, se buscaría la equidad primordialmente a través de dos sistemas redistributivos: uno social y otro territorial. Todo ello debería contribuir a conformar una distribución territorial más equilibrada y eficiente de las actividades económicas y del ingreso.

Bibliografía

- CEPAL /ILPES (1998): N.U. Comisión Económica para América Latina / Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. *Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado.* CEPAL, LC/IP/L.154
- CEPAL (1998): N.U. Comisión Económica para América Latina. *La descentralización de la educación y la salud*. LC/L. 1132.
- _____ (2002): N.U. Comisión Económica para América Latina. *Globalización y desarrollo.* LC/G. 2157 (SES. 29-3).
- Colombia (2001): *Ley 715, Sistema General de Participaciones*. www.dnp.gob.co
- Finot, Iván (1996): "Descentralización, equidad y participación en América Latina: una aproximación económica". CEPAL, LC/IP/R165 Publicado con el título "Descentralización en América Latina: ¿Cómo conciliar eficiencia con equidad?" En *Reforma y Democracia 10*, febrero 1998.
- _____ (1999): "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Reforma y Democracia Nº 15*.
- _____ (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica.* CEPAL (Santiago), Serie Gestión Pública Nº 12, LC/L. 1521-P.
- _____ (2002): "Descentralización en América Latina: una mirada desde la economía". *Revista de la CEPAL 78*, diciembre.
- IMF (2001): International Monetary Fund. *Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXV*. Washington, D.C.
- Ocampo, José Antonio (1999): "Fortalezas, debilidades y desafíos del pacto fiscal". *Reforma y Democracia Nº 13, febrero.*
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (2002). *Orçamento participativo*. www.portoalegre.rs.gov.br
- República Federativa do Brasil (1988): *Constituição*. Senado Federal.

4.2 El Diseño de Transferencias Fiscales Intergubernamentales: Algunas Lecciones de la Experiencia Boliviana[1]

Javier Aguilar Perales[2]

1. Introducción

En varias experiencias de descentralización en América Latina las expectativas en torno a las transferencias fiscales intergubernamentales han sido desmedidas. Se les ha definido múltiples objetivos de política, esperando que brinden incentivos simultáneamente a variados aspectos de la gestión pública subnacional. Desde los estudios acerca de la descentralización fiscal se hace mucho énfasis en el diseño de las transferencias asumiendo, la mayoría de las veces, que el mismo se realiza sobre una "hoja en blanco". Es decir, que muchas de las condiciones prevalecientes no cuentan y no se considera que al momento de diseñar una transferencia fiscal existe un "sistema de transferencias", y que el nuevo diseño representa un nuevo arreglo institucional de gasto público existente. Desde la perspectiva "municipalista" se considera que las transferencias son la llave al paraíso de la descentralización. Poco se repara en la complejidad del contexto, en las restricciones fiscales e institucionales para su buen funcionamiento y continuidad, y en que un verdadero gobierno municipal se constituye, sobre todo, con recaudación tributaria propia y no solamente con transferencias.

Esta presentación resume los principales rasgos de las transferencias fiscales en Bolivia. Como en la gran mayoría de los países de América Latina, forman la mayor fuente de financiamiento de las entidades subnacionales. El documento se divide en los siguientes tres puntos: 1. Marco para el análisis; 2. La experiencia boliviana; y, 3. Algunas lecciones aprendidas.

2. Marco para el Análisis

Las transferencias son transacciones mediante las cuales una entidad provee un bien, un servicio, un activo o recursos financieros a otra entidad sin recibir nada a cambio. Las transferencias pueden ser en efectivo o en especie, públicas o privadas, nacionales o al exterior, corrientes o de capital. En la contabilidad gubernamental las transferencias fiscales son generalmente recursos que se conceden a otros niveles de gobierno (*transferencias fiscales intergubernamentales*), hogares, instituciones sin fines de lucro y al resto del mundo. Precisando un poco, la distinción más general que se hace entre las transferencias fiscales intergubernamentales es entre transferencias condicionadas ("*matching grants*") y transferencias en bloque.

En un extremo, las transferencias condicionadas son también conocidas como transferencias con fines específicos (categoriales). El Gobierno Nacional especifica las condiciones (monto de contrapartida, destino, calidad, desempeño, etc.) bajo las cuales el municipio receptor puede usar los fondos. Estas transferencias son utilizadas frecuentemente para atender preocupaciones que son de alta prioridad para el Gobierno Nacional pero menos importantes

[1] Las opiniones del autor no reflejan necesariamente la opinión de la GTZ.

[2] El autor es consultor del Programa PADEP-GTZ en Bolivia.

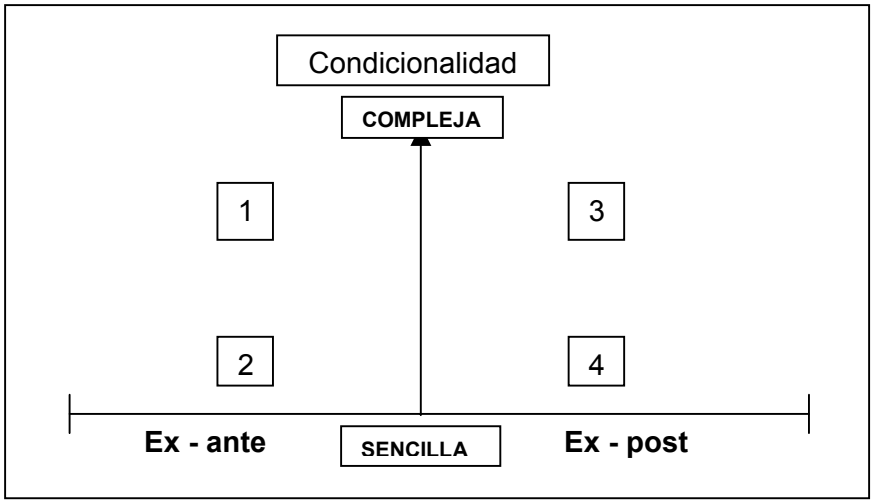
para los municipios o para las cuales no cuentan con recursos suficientes. Cuando son transferencias de monto ilimitado, el municipio receptor debe gastar una determinada suma de dinero por unidad monetaria que el Gobierno Nacional le transfiere para apoyar cierta competencia o función descentralizada, y el monto total de la transferencia depende en última instancia del comportamiento del receptor. En el caso de las transferencias de monto limitado con contrapartida, existe un "techo" para el costo cubierto por el Gobierno Nacional que representa desde un inicio el monto máximo de su contribución. Este mecanismo es utilizado por la mayoría de los países debido a las restricciones fiscales existentes.

En el otro extremo, aquellas transferencias que son de disponibilidad segura y libre, y se reciben por medio de procedimientos automáticos sin intermediación se conocen como transferencias en bloque. Por lo general, para las transferencias sin contrapartida el municipio receptor no requiere contribuir con su propio gasto. La principal justificación del Gobierno Nacional para otorgar transferencias no condicionadas a los municipios es que esas transferencias pueden ser utilizadas para "nivelar" las capacidades fiscales de diferentes municipios (para la provisión de bienes meritorios) y así asegurar la provisión de un nivel determinado de servicios. El elemento central de este tipo de transferencias son las fórmulas utilizadas para asignarlas a los municipios, que están sujetas a un intenso debate político y técnico.

El diseño de las transferencias fiscales es de importancia crítica para la autonomía, la eficiencia y equidad en la provisión de servicios descentralizados, y el desempeño fiscal de las entidades subnacionales. El diseño de las transferencias intergubernamentales se realiza generalmente en función a los objetivos de política del Gobierno Nacional con relación al desarrollo y financiamiento subnacional. En la práctica, son muy raras las veces en que los gobiernos nacionales acuerdan realizar transferencias a entidades municipales sin ningún tipo de condicionalidad, ya que por lo menos las normas presupuestarias exigen regularmente algún tipo de rendición de cuentas anual y un procedimiento específico para su cumplimiento.

En este trabajo se propone una forma práctica de diferenciar las transferencias fiscales intergubernamentales, considerando dos características: (i) el grado de condicionalidad que se establece para la realización de las transferencias (valorado por la complejidad o simplicidad de las condiciones exigidas); y, (ii) el momento en que debe cumplirse la condicionalidad, de manera previa (ex–ante) o de manera posterior (ex–post) a que la transferencia sea efectuada. Estas dos características, el grado y el momento de cumplimiento, se representan en el siguiente diagrama:

Diagrama 1
Clasificación de transferencias fiscales intergubernamentales



Fuente: elaboración propia

El diagrama permite identificar cuatro situaciones distintas para las transferencias:

1. Condiciones de *complejo cumplimiento* y que deben ser cumplidas *de manera previa* a la recepción de los recursos;
2. Condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas *de manera previa* a la recepción de los recursos;
3. Condiciones de *complejo cumplimiento* y que deben ser cumplidas con posterioridad a la recepción de los recursos; y,
4. Condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas con posterioridad a la recepción de los recursos.

La modalidad 1. es la que normalmente será preferida por el Gobierno Nacional y la autoridad fiscal nacional, mientras que la modalidad 4. será normalmente preferida por las autoridades subnacionales. Obviamente, si para el Gobierno Nacional es importante estimular ciertos comportamientos en las autoridades subnacionales preferirá modalidades del tipo 1. y 2. De este modo, en el tema de las transferencias fiscales intergubernamentales se puede identificar dos perspectivas claramente distintas. La perspectiva de los gobiernos subnacionales que, por lo general, van a esperar que las transferencias sean suficientes o crecientes, que exista regularidad y certidumbre, una distribución bien definida, estabilidad para poder hacer una buena programación y autonomía (libre disponibilidad) en el manejo de las transferencias. La perspectiva de los gobiernos nacionales, básicamente buscará no "atarse las manos" en lo que se refiere a los compromisos fiscales, que sean lo más limitados posible, una mayor discrecionalidad en la distribución y un margen de maniobra fiscal para lo que son sus funciones de estabilización.

Bolivia ha tenido tradicionalmente una organización estatal compuesta por dos niveles territoriales bastante débiles de gestión pública. Tiene un PIB equivalente a 8,500 millones de dólares para una población de 8.2 millones, una extensión territorial de aproximadamente 1 millón de kilómetros cuadrados. Bolivia es un país unitario que comprende dos niveles territoriales de gobierno (el Gobierno Nacional y los gobiernos municipales) y tres niveles territoriales de administración (el nacional, el departamental y el municipal). A partir de la

aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, se dio un fuerte impulso al nivel municipal de gobierno. Este proceso significó un importante cambio en el arreglo institucional de las transferencias fiscales intergubernamentales.

Los dos niveles territoriales están organizados en: (i) 9 Prefecturas, un híbrido entre una entidad desconcentrada del Gobierno Nacional y una instancia casi semejante a un gobierno regional (por los recursos propios provenientes de regalías por la explotación de recursos naturales); y (ii) 318 gobiernos municipales autónomos. Existe una alta heterogeneidad entre los municipios existentes, una alta disparidad regional y también urbana-rural, y una fuerte concentración económica en tres departamentos que conforman el "eje central" de la economía boliviana.

Cuadro 1
Indicadores fiscales de la descentralización

Indicadores en porcentajes	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos tributarios nacionales.	96	95.7	95.5	95.4	93.8	94.1
Ingresos tributarios municipales.	4.0	4.3	4.5	4.6	6.2	5.9
Gasto del nivel nacional.	68.8	63.9	68.6	69.5	67.9	71.1
Gasto del nivel departamental.	10.7	14	12.7	13.1	11.4	11.2
Gasto del nivel municipal.	20.5	22.1	18.7	17.3	20.7	17.6
GMs recursos propios menores a coparticipación tributaria.	89.7	90.3	88.1	89.1	90.7	91.6
GMs recursos propios mayores a coparticipación tributaria.	10.3	9.7	11.9	10.9	9.3	8.4

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

La participación fiscal subnacional ha tenido una modificación relativamente importante, con las medidas de descentralización, desde el año 1994 al año 2000.Antes de 1994 el nivel intermedio era más importante, hoy el nivel municipal tiene más recursos y también autonomía de acuerdo al modelo territorial definido. A continuación se revisa las transferencias fiscales intergubernamentales más importantes, que tienen carácter regular (anual) y se encuentran vigentes.

2.1 Regalías por Explotación de Recursos Naturales (nivel departamental)

Bolivia ha sido un país compuesto por regiones bastante desarticuladas, y en buena medida mantiene aún un bajo nivel de ocupación e integración territorial. La base económica tradicional de exportación minera que caracterizó a su economía nacional alcanzaba a influir solamente en el desarrollo de las zonas Andinas y de Valles, no así en toda la región de la Amazonía y el Chaco que conforman un conjunto geográficamente más extenso. La primera transferencia territorial se estableció legalmente en 1938, cuando se iniciaba el desarrollo de la explotación de hidrocarburos en la región Amazónica y del Chaco, donde están concentrados estos recursos.

Se estableció una transferencia de las rentas de los hidrocarburos como participación de un 11% de regalías para el departamento productor, en ese momento y por muchos años solamente el departamento de Santa Cruz en el oriente. Así se estableció la posibilidad de orientar recursos a una región que había estado marginada de los gastos estatales, definiendo como regional una base tributaria constituida por los recursos naturales. Hasta fines de los años 70, la transferencia cumplió su objetivo que era de carácter compensatorio porque las regiones de occidente contaban con importantes regalías provenientes de la explotación de la minería estatal y privada.

Cuadro 2
Características de transferencias compensatorias mediante regalías
(Transferencia en bloque, pago automático)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización
	Grado y Momento de Cumplimiento	Contrapartida del Receptor Alcance	Destino y Aplicación	Directo o no fórmula.	
▪ 45 millones de regalías por la explotación de recursos naturales.	▪ Ninguna (sencilla y ex post).	▪ No requiere contrapartida. ▪ Varía según el valor de la explotación de recursos naturales.	▪ En competencias prefecturales. ▪ 85% en proyectos de inversión.	▪ Depósito regular a cuentas prefecturales. ▪ Se distribuye 11% Deptos. productores y 1% Beni (2/3) y Pando (1/3).	▪ Tesoro General de la Nación.

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

En la tabla anterior se resume las características del diseño de la transferencia de regalías a los departamentos, las cuales definen una transferencia en bloque bajo procedimientos de pago automático, sin recursos de contrapartida, que varía según la producción de hidrocarburos, de distribución predeterminada, y aplicable en un alto porcentaje a inversión regional.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para las regalías fue cercana a 4, es decir, condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas *de con posterioridad* a la recepción de los recursos, por lo que tiene una fuerte orientación de transferencia autonómica.

Las principales limitaciones asociadas al funcionamiento de esta transferencia son:

- Establece que el financiamiento de la inversión regional y el funcionamiento de las prefecturas depende directamente de la dotación y explotación de recursos naturales en cada departamento, favoreciendo una idea de propiedad regional sobre los recursos naturales que en realidad son de propiedad nacional, y esto no refuerza el sentido de integración y comunidad nacional.
- Es una base tributaria que puede ser muy volátil y dispar, depende de la localización en el país, el aprovechamiento y el mercado internacional para los recursos naturales, haciendo que el gasto público departamental no se determine por las funciones que deben ser financiadas ni por el nivel de necesidades de la población en cada región.
- La diversa dotación de recursos naturales y los cambios en su explotación hacen de esta transferencia una potencial fuente de disparidad regional en los ingresos departamentales, lo que en la práctica se verifica desde la caída de la minería en la región occidental.
- Lo que en su momento fue una medida compensatoria, con el tiempo se volvió una medida que refuerza la disparidad regional y no refuerza sentimientos de comunidad nacional, ya que actualmente las economías regionales de mayor dinamismo son precisamente aquellas a las cuales se buscaba integrar, y la disparidad regional se ve reforzada actualmente por la transferencia de regalías.

2.2 Coparticipación tributaria (nivel municipal)

Los antecedentes de la coparticipación tributaria se encuentran en la Ley 843 de Reforma Tributaria de 1986 que definía una participación sobre ciertos impuestos nacionales por parte de los municipios en un 10% y de los departamentos en otro 10%.

La Ley 1551 de Participación Popular de 1994 introdujo importantes modificaciones: a) se pasó de una situación de 25 **Gobiernos Municipales GMs** urbanos y grandes extensiones rurales del país que no tenían una jurisdicción clara, a la constitución de 311 municipios territoriales con su propio Gobierno Municipal; b) se les asignó nuevas competencias de gasto de inversión; c) se consolidó el impuesto de bienes inmuebles para los GMs, principalmente en el aspecto de la recaudación; d) obviamente, el resultado tenía que ser un "desequilibrio vertical" o déficit en el gasto municipal, por lo que era necesaria una transferencia que atienda este déficit; e) se consolidó el 20% de coparticipación tributaria para los GMs de una base más amplia de impuestos nacionales; f) se modificó la distribución por domicilio tributario hacia una per cápita por municipio lo que implicó una gran redistribución de recursos fiscales hacia las zonas rurales y departamentos fuera del eje central.

Los objetivos de esta transferencia fueron múltiples, entre los más importantes estaban: a) financiar las funciones básicas de gobierno y las nuevas responsabilidades de inversión; y b) reasignar recursos fuera del eje central que estaban muy concentrados, y sobre todo hacia el área rural.

Cuadro 3
Características de la coparticipación tributaria
(Transferencia en bloque, pago automático)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos.	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización.
	Grado y Momento de Cumplimiento.	Contrapartida del Receptor, Alcance.	Destino, Aplicación.	Directo o no formula.	
▪ 175 millones. ▪ 20% de los impuestos nacionales (excepto a recursos naturales).	▪ Presentación de ejecución. presupuestaria y POAs (sencilla y ex post anualmente).	▪ No requiere contrapartida. ▪ Limitado por el presupuse-to anual.	▪ En competencias municipales. ▪ 75% en proyectos de inversión.	▪ Depósito regular a cuentas municipales. ▪ Por fórmula (per cápita).	▪ Tesoro General de la Nación.

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

En la tabla anterior se resume las características del diseño de la transferencia de coparticipación tributaria, la cual define una transferencia en bloque bajo procedimientos de pago automático, sin recursos de contrapartida, que varía según la recaudación tributaria (pro-cíclica), de distribución determinada por fórmula (per cápita), y aplicable en un alto porcentaje a inversión municipal.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para la coparticipación tributaria a GMs fue cercana a 4, es decir, condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas con posterioridad a la recepción de los

recursos. Estas características la definen como una transferencia de fuerte orientación autonómica.

Las principales limitaciones asociadas al funcionamiento de la coparticipación tributaria son:

- Es una transferencia pro cíclica respecto de los ingresos tributarios nacionales, lo que implica que cuando los ingresos nacionales crecen (caen) el presupuesto de los municipios se incrementa (reduce). Desde el punto de vista de la autoridad fiscal, convendría transitar hacia el pago de un monto fijo en términos absolutos de manera de recuperar flexibilidad en la recaudación de impuestos nacionales, y desde el punto de vista de los municipios convendría evitar la reducción a la que estuvo sujeta su participación en los últimos años acordando un periodo de estabilidad y crecimiento con el Gobierno Nacional. Una alternativa que brinde mayor estabilidad podría ser el establecimiento de un rango de variación para la coparticipación tributaria de manera que los incrementos puedan compensar las reducciones.
- Mucho se ha observado que su distribución per cápita, pese a la simplicidad que aporta, no sería lo suficientemente equitativa. Si se compara con la situación previa de la concentración de la coparticipación tributaria la LPP significó una redistribución tremenda, no obstante esta transferencia cumple el rol de compensar el desequilibrio vertical, es decir, financia las nuevas competencias municipales en la mayoría de los GM ante la ausencia de ingresos tributarios municipales. Se pronosticó también que el actualizar la base de cálculo de la distribución per cápita sería altamente conflictivo. Esto no fue así, y la actualización con datos del Censo 2001 se está aplicando. Entonces, parece no ser un tema tan conflictivo cuando existe una aceptación general a las reglas de juego y se las mantiene en el mediano plazo.
- También se ha insistido en que la coparticipación tributaria no contribuye a la eficiencia porque estaría desincentivando las recaudaciones propias de los GMs. Primero, al ser la coparticipación tributaria una transferencia en bloque y que atiende el desequilibrio vertical, no es la transferencia más adecuada para buscar incentivar el esfuerzo fiscal. De todos modos, la mayoría de aquellos GMs que contaban con recursos propios previa a la LPP han incrementado sus ingresos tributarios en términos reales. Para que los incentivos al esfuerzo fiscal tengan rendimiento es necesario que los GMs cuenten con las condiciones básicas para la recaudación de impuestos, es decir, haber desarrollado una mínima capacidad de administración tributaria. Este no es el caso de por lo menos 200 GMs en Bolivia, por lo que en esta etapa más importante que modificar la fórmula de distribución de la coparticipación para inducir el esfuerzo fiscal local es asistirlos de manera efectiva en la medición de sus bases tributarias (catastros) y el desarrollo de su capacidad de administración tributaria, así como ampliar la autonomía municipal en la fijación de tasas.
- Hay una restricción al gasto corriente que está siendo modificada, porque muchos municipios que dependen de la coparticipación no pueden ampliar su provisión de servicios, debido a que, en muchos casos, no es inversión sino gasto corriente. Además con el mecanismo de débito automático o de pignoración que en muchos casos han comprometido los alcaldes para garantizar compromisos financieros se puede llegar al extremo de manejar su presupuesto en el margen porque buena parte de los recursos ya no pasan por la administración municipal.
- La condicionalidad de limitación del gasto corriente no se cumple y no es verificable. Todos los GMs requieren un núcleo de funcionarios públicos con un mínimo de estabilidad y cuyo gasto corriente debe ser garantizado. Para lograr esta estabilidad de la administración municipal se podría asignar una proporción de la coparticipación tributaria para financiar ese núcleo de funcionarios (Tesorero, Planificador, Oficial(es) Mayor(es)). Su tamaño puede variar según el tamaño del GM. También las condiciones

ex – post no son verificadas y solamente se sanciona con el congelamiento de cuentas cuando los GMs no presentan sus Planes Operativos Anuales.

2.3 Fondo de Compensación de Regalías (nivel departamental)

Con la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994 se rompió el relativo balance de ingresos regionales, ya que si bien los departamentos como Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca concentraban las regalías, la ciudad de La Paz concentraba el 68% de los ingresos recaudados según el domicilio tributario provenientes del 10% de coparticipación para los gobiernos municipales. El cambio de coparticipar sólo a GMs y no a Prefecturas significaba para algunos departamentos, especialmente para el de La Paz, la reducción de sus ingresos corrientes, y el pasar de una distribución por domicilio tributario a una per cápita significó una fuerte reducción de los ingresos corrientes del GM de la ciudad de La Paz. En conjunto, ambas medidas significaban una fuerte reducción de ingresos principalmente para el departamento de La Paz. Por este motivo, en la propia Ley de Participación Popular se creó el Fondo de Compensación de Regalías que representaba el reconocimiento del problema mencionado y hacía más viable la aplicación de los cambios introducidos.

El objetivo de esta transferencia era compensar a aquellas regiones que se veían afectadas por los cambios en la distribución de la coparticipación tributaria y la eliminación del 10% de coparticipación a los departamentos, por medio de la restitución del balance relativo en la distribución de transferencias hacia las diversas regiones.

Cuadro 4
Características de la compensación de regalías
(Transferencia en bloque, pago automático)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización
	Grado y Momento de Cumplimiento	Contrapartida del Receptor Alcance	Destino Aplicación	Directo o no formula	
▪ 15 millones provenientes de recursos del Tesoro General de la Nación.	▪ Ninguna (sencilla y ex post).	▪ No requiere contrapartida. ▪ Varía según el valor de las regalías recaudadas.	▪ En competen-cias prefectural-es. ▪ 85% en proyectos de inversión.	▪ Depósito regular a cuentas prefecturales. ▪ Se distribuye entre los departamento s que no alcanzan el promedio nacional de regalías.	▪ Ministerio Hacienda (Presupuestos y Tesoro General de la Nación).

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

La tabla anterior resume las características del diseño de la transferencia del fondo de compensación de regalías a los departamentos, la cual define una transferencia en bloque bajo procedimientos de pago automático, sin recursos de contrapartida, que varía según la recaudación de regalías (en última instancia, el valor de la producción de hidrocarburos), de distribución predeterminada, y aplicable en un alto porcentaje a inversión regional.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para el fondo de compensación de regalías fue cercana a 4, es decir, condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas con posterioridad a la recepción de los recursos, por lo que tiene una fuerte orientación de transferencia autonómica.

Las principales limitaciones asociadas al funcionamiento del fondo de compensación de regalías son:

- La igualación de ingresos departamentales por regalías es parcial, ya que la fórmula indica que una vez establecido el monto promedio de regalías per-cápita aquellos departamentos que tengan regalías por debajo de ese promedio recibirán el monto necesario para igualar el promedio per cápita. En este caso, las disparidades per-cápita se mantienen.
- El financiamiento de la igualación parcial de ingresos por regalías no es solidario, puesto que su costo se cubre con recursos del Tesoro General de la Nación y no con recursos provenientes de los departamentos que más regalías reciben.
- El costo del fondo de compensación de regalías para el TGN es ilimitado, ya que depende del nivel de explotación de los hidrocarburos principalmente, por lo que este gasto puede incrementarse en el presupuesto de gasto nacional en la medida que se incrementen el valor de las regalías.

2.4 Fondo de Inversión Productiva y Social (nivel municipal)

Bolivia fue el país donde se originó el modelo de Fondo a partir del cual las entidades multilaterales han reproducido y renovado esta experiencia en muchos otros países. A través del FPS (ex - FIS) se canaliza una transferencia de cofinanciamiento de la inversión municipal. El objetivo de la asignación de transferencias condicionadas (la Política Nacional de Compensación - PNC) fue el establecimiento de una política explícita de compensación para los municipios más pobres e incentivos para que inviertan en áreas de interés nacional, mediante el sistema de transferencias de los fondos y la canalización de los recursos del alivio de la deuda externa (HIPC).

La PNC planteaba transformar los fondos para compatibilizar las transferencias a los municipios, sistematizar y difundir las transferencias realizadas por los fondos, prefecturas y otros a los municipios, para realizar ajustes ex - post a través de las asignaciones de los fondos (descuentos para el ordenamiento de transferencias). Adicionalmente, proponía aprobar una nueva normativa integral para esta política de compensación y transferir funciones de los fondos a los GMs.

Cuadro 5
Los fondos para compatibilizar transferencias –FPS-
(Transferencia condicionada, pago a proveedores)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización
	Grado y Momento de Cumplimiento	Contrapartida del Receptor Alcance	Destino y Aplicación	Directo o no formula	
▪ 50 millones ▪ Créditos de agencias bilaterales y multilaterales.	▪ (Ex ante). presentación de proyectos. ▪ Elegibles bajo especificaciones técnicas (compleja).	.Requiere contrapartida. .Limitado por el presupuesto anual.	▪ En competencias municipales priorizadas nacionalmente ▪ 100% en proyectos de inversión aprobados.	▪ Pago a proveedores subcontratados. ▪ Por fórmula indicativa (por pobreza NBI).	▪ Fondo de Inversión Productiva y Social (ex – FIS).

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

La tabla anterior resume las características del diseño de la transferencia del Fondo de Inversión Productiva y Social a los GMs, la cual define una transferencia condicionada de capital en especie (no se transfiere en efectivo) bajo procedimientos de pago a proveedores, con recursos de contrapartida en efectivo, que se fija con un presupuesto anual de cofinanciamiento nacional, de distribución indicativa predeterminada por fórmula, y aplicable exclusivamente a inversión local en proyectos elegibles.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para el Fondo de Inversión Productiva y Social es cercana a 1, es decir, condiciones de *complejo cumplimiento* y que deben ser cumplidas *de manera previa* a la recepción de los recursos, por lo que tiene una fuerte orientación de transferencia subordinada.

Las principales limitaciones asociadas al funcionamiento de la coparticipación tributaria son:

- Las transferencias condicionadas a proyectos de inversión no constituyen el instrumento más adecuado para asegurar una distribución ex – ante deseada, ya que las capacidades de gestión de proyectos al menos tendrían que ser similares entre los municipios. En la práctica, se sabe que la "distribución" de esas capacidades es muy desigual e inversamente proporcional al tamaño o nivel de pobreza de los municipios. Esto planteaba un fuerte desafío en términos de generar las condiciones necesarias para que la respuesta de los GMs a las convocatorias no sea demasiado distinta de la distribución ex - ante prevista. Este tema sería un elemento crítico ante las grandes expectativas que generó el nuevo fondo como instrumento de redistribución de financiamiento externo para la inversión.
- Los factores externos adversos a la gestión del FPS fueron el financiamiento que no se priorizó para el FPS (además de la condicionalidad de las fuentes), y la debilidad de los GMs que presentaron proyectos desechados por otros financiadores y no elegibles, en muchos casos "intenciones" más que perfiles y los problemas técnicos y de transparencia posteriores de las licitaciones en los GMs.
- Bajo criterios más o menos transparentes un Fondo no tiene éxito si no asegura una capacidad fluida de respuesta a las solicitudes de inversión de los gobiernos municipales. Para esto el FPS no estaba listo, sobre todo cuando hizo una oferta de US$100 millones de dólares para una primera convocatoria que significaba partir duplicando el nivel histórico de ejecución del ex – FIS y ex – FDC juntos.

- En el esquema propuesto para la reforma de los fondos, los techos asignados mediante fórmula constituyen la referencia para la ejecución de proyectos por el valor indicativo asignado. La PNC da un umbral máximo pero no uno mínimo, lo que podría ser más operativo.
- Tan decisiva como la factibilidad técnica es la capacidad política de llevar a adelante este modelo de reordenamiento porque iba a afectar comportamientos existentes, y había por detrás un proceso necesario de subordinación de voluntades a un solo instrumento.
- El éxito de la PNC era algo que no necesariamente desean todas las partes involucradas. El esquema de descuentos de las transferencias tenía el potencial de modificar las condiciones de operación de proyectos específicos, sectoriales o aislados que muchas agencias donantes operan.
- Los descuentos habían sido perforados en la misma aprobación de la Ley del Diálogo 2000. La transición debía darse también en algunas agencias multilaterales de financiamiento, como el Banco Mundial y el BID, de un esquema de financiamientos sectoriales a multisectoriales. Sin embargo, estos mantuvieron sus líneas sectoriales sin reducir su compleja condicionalidad operativa.

Las transferencias condicionadas representan una fuente de financiamiento para la coordinación de prioridades entre Gobierno Nacional y GMs, y no así una fuente más de financiamiento municipal como la coparticipación. Este rasgo es fundamental cuando se tiene en cuenta que los fondos se financian con crédito externo que es cada vez menos concesional para Bolivia. En este sentido, la transferencia directa de los recursos del FPS a los GMs planteada en posiciones asociadas al “municipalismo”, no tiene sustento técnico y no es viable.

2.5 Coparticipación del Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (nivel departamental)

El IEHD constituye una "especie de impuesto al consumo especifico", que grava el consumo de productos derivados del petróleo explotado en Bolivia. Este impuesto fue creado por mandato de Ley y tiene como finalidad principal reemplazar los ingresos para el Tesoro General de la Nación provenientes de las "transferencias" que realizaba la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, el cual fue eliminado como resultado de la desregulación del mercado de carburantes con la incursión de empresas privadas en su producción y comercialización, producto del proceso conocido como la Capitalización del sector que en 1996 abrió el monopolio de la producción, exploración, explotación y comercialización de carburantes a la inversión privada.

Por medio de la Ley 1564 de Descentralización Administrativa de 1995 se estableció que el 25% del IEHD se transfiere a los departamentos, como un recurso de financiamiento departamental a ser administrado por las prefecturas. En cierto modo, esta transferencia fue la factura que pagó el Gobierno Nacional por el proceso de municipalización con el cual se suprimió la coparticipación a los departamentos. Los Comités Cívicos Departamentales (instancias corporativas de presión regional) reaccionaron ante la creación de este impuesto y negociaron al Gobierno Nacional su coparticipación como una forma de viabilizar la creación del impuesto.

Esta transferencia no se creó con un objetivo específico de financiamiento de competencias departamentales sino, por el contrario, una vez negociada la coparticipación departamental el Gobierno Nacional trató de identificar algunas funciones o competencias que cubran el costo de

la transferencia para el TGN, y así identificó un conjunto de carreteras nacionales cuyo costo de contrapartida al financiamiento externo se transfirió a las prefecturas.

Cuadro 6
Coparticipación en el Impuesto de Hidrocarburos y Derivados
(Trasferencia en bloque, pago automático)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización
	Grado y Momento de Cumpli-miento	Contrapartida del Receptor, Alcance	Destino y Aplicación	Directo o no formula	
▪ 45 millones. ▪ 25% coparticipación del impuesto especial a hidrocarburos (consumo interno).	▪ Ninguna (sencilla y ex post).	▪ No requiere contrapartida ▪ Limitado por el presupuesto anual.	▪ De inversió-en competencias prefecturales ▪ 85% en proyectos.	▪ Depósito regular a cuentas prefecturales ▪ Por fórmula (50% en partes iguales; 50% per cápita).	▪ Tesoro General de la Nación.

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

En la tabla anterior se resume las características del diseño de la transferencia de coparticipación departamental del IEHD, la cual define una transferencia en bloque bajo procedimientos de pago automático, sin recursos de contrapartida, que varía según el consumo de hidrocarburos, de distribución predeterminada, y aplicable en un alto porcentaje a inversión regional.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para las regalías fue cercana a 4, es decir, condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas con posterioridad a la recepción de los recursos, por lo que tiene una fuerte orientación de transferencia autonómica.

Las principales limitaciones asociadas a la coparticipación departamental del IEHD son:

- La base tributaria del IEHD es bastante volátil para la definición de una base de coparticipación, puesto que tiene una elasticidad mayor a la unidad, lo que hace que los ingresos crezcan (disminuyan) más que proporcionalmente al incremento (reducción) de los ingresos de la población. En general, aunque la tendencia en el largo plazo es creciente su estabilidad depende de los precios de los hidrocarburos.
- Su distribución consolida el carácter poco equitativo de la distribución de las regalías departamentales, y no establece de manera explícita las razones de la disparidad existente en términos de transferencias nacional per cápita a los nueve departamentos, de manera tal que tres departamentos reciben entre 60% y 80% del promedio nacional (La Paz, Potosí y Santa Cruz), dos reciben el promedio (Cochabamba y Chuquisaca), otros tres reciben entre 15% y 45% por encima del promedio nacional (Beni, Oruro y Tarija), y en un extremo el departamento de Pando recibe casi 6 veces el promedio nacional.
- Al ser el IEHD un impuesto muy importante para las recaudaciones del Gobierno Nacional, su fijación y administración está sujeta a la manipulación que pueda realizar el Gobierno Nacional, buscando la forma de ajustar mediante este impuesto el déficit fiscal, práctica que ha sido constante en los últimos años en Bolivia.

- A los pocos meses de haber sido establecida la transferencia de la coparticipación departamental del IEHD mediante la Ley 1564, los departamentos "devolvieron" las competencias asumidas con cargo a estos recursos, las cuales consistían en asumir contrapartes departamentales de carreteras departamentales. Esta transferencia estaba asociada a la descentralización del Servicio Nacional de Caminos. Ante una serie de problemas que surgieron en el sector, la esperada descentralización del SNC no se concretó y se recentralizaron sus funciones, sin embargo, los recursos de la transferencia permanecieron como un derecho de los departamentos. De esta manera, no se cumplió el principio de transferir "mandatos financiados" sino que simplemente fue una transferencia de recursos sin responsabilidades de gasto correspondientes.

2.6 Los Recursos del Alivio de Deuda Externa HIPC (nivel municipal)

En el año 2000, el evento del Diálogo Nacional discutió acerca del uso de los recursos de alivio de la deuda externa HIPC. Los aspectos más importantes de esa discusión descansaban en la orientación de estos recursos hacia la reducción de la pobreza, en un contexto de un discurso de gobierno de luchar contra la pobreza, mucho entusiasmo por lo municipal, una oferta electoral del gobierno en ese momento pendiente de incrementar de 20 a 25% la coparticipación y muchas críticas a la coparticipación tributaria per-cápita, anteriormente comentada.

La creación de la cuenta especial mediante la Ley 2235 del "Diálogo Nacional 2000" del año 2001 es también resultado del proceso de consulta denominado Diálogo Nacional. Resume la decisión de canalizar los recursos del alivio de la deuda externa por medio de los gobiernos municipales. La cuenta está constituida por los recursos del alivio de la deuda externa una vez descontada la apropiación para el Fondo Solidario Municipal (administrado por los Ministerios de Educación y Salud), destinado a financiar requerimientos de gasto en personal de los servicios de educación y salud en el nivel nacional.

El objetivo de esta transferencia fue reconocer la desigualdad entre municipios medida por NBI (pobreza) e incrementar recursos para la inversión local convirtiendo a los gobiernos municipales en los principales agentes de reducción de la pobreza, asumiendo que es en el nivel municipal en el cual se puede ejercer de mejor manera el control social.

Cuadro 7
Los recursos de alivio de deuda externa
(Transferencia en bloque, pago automático)

Monto Aproximado (US$) y origen de los recursos	Condicionalidad		Asignación	Mecanismo	Institución a cargo de su Canalización
	Grado y Momento de Cumplimiento	Contrapartida del Receptor Alcance	Destino Aplicación	Directo o no formula	
▪ 50 millones. ▪ Modalidad de condonación de la deuda bilateral (HIPC).	▪ No existe condicionalidad explícita (sencilla y ex post).	▪ No requiere contrapartida . ▪ Limitado por el presupuesto anual.	▪ 20% educación, 10% salud, y 70% infraestructura local. ▪ 100% en proyectos de inversión.	▪ Depósito regular a cuentas municipales . ▪ Por fórmula (por pobreza NBI).	▪ Tesoro General de la Nación.

Fuente: Unidad de Programación Fiscal – Ministerio de Hacienda

En la tabla anterior se resume las características del diseño de la transferencia HIPC, la cual define una transferencia en bloque bajo procedimientos de pago automático, sin recursos de contrapartida, que varía según los vencimientos de la deuda externa involucrada en el HIPC, de distribución determinada por fórmula según pobreza (NBI), y aplicable exclusivamente a inversión municipal según los porcentajes de gasto sectorial establecidos por ley.

Comparada con las modalidades posibles en el Diagrama 1, podemos señalar que la modalidad seleccionada para la transferencia de recursos HIPC a los GMs fueron cercana a 4, es decir, condiciones de *sencillo cumplimiento* y que deben ser cumplidas de manera posterior a la recepción de los recursos. Estas características la definen como una transferencia de fuerte orientación autonómica.

Las principales limitaciones asociadas a la transferencia de recursos HIPC son:

- La asignación sectorial nacional de los gastos municipales del HIPC (20% educación, 10% salud y 70% en infraestructura) determinada por ley resta autonomía y flexibilidad a los GMs en sus decisiones de gasto.
- Los distintos criterios de distribución utilizados, ya que los recursos de educación se distribuyen de acuerdo a la población escolarizada por municipio, los de salud de acuerdo a acuerdo a la población total por municipio, y los de infraestructura se distribuyen bajo dos modalidades: el 70% de acuerdo a la proporción que corresponda a la población recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria de todas las poblaciones recalculadas[3]; el otro 30% se divide en nueve partes iguales para cada departamento, y cada una de estas partes se distribuye entre todas las municipalidades de cada departamento en la proporción que corresponda a la población recalculada.
- Existen problemas de flujo de recursos, ya que esa transferencia de la condonación de los recursos ya entregados automáticamente a los municipios el año 2,000 se ejecutaron sólo en 48%, es decir, los municipios tienen liquidez en sus cuentas por no realizar el gasto de estos recursos adicionales lo que indica que existen limitaciones institucionales en la capacidad de gasto. Esta situación contrasta con los severos problemas de déficit fiscal e iliquidez del Gobierno Nacional.

3. Lecciones de la Experiencia Boliviana con Transferencias Fiscales Intergubernamentales

3.1 La modalidad de la descentralización boliviana

La forma que adoptó la descentralización en Bolivia como resultado de las políticas de los 80´s (Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Reforma Tributaria), y sobre todo de los 90´s (Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Municipalidades) se resume en la definición de “dos niveles de gobierno – tres niveles de administración” donde se

3 La fórmula se aplica de la siguiente manera: i) el total de la población de un municipio “x” se clasifica en cinco grupos de pobreza de acuerdo al índice NBI; ii) la población resultante en cada grupo se la multiplica por el factor definido para cada grupo; iii) la suma de la población recalculada para cada municipio equivale a la población total recalculada del municipio. Esto significa que la población que se encuentre en el grupo de necesidades básicas insatisfechas (moderado, indigente y marginal) será multiplicada por 1, 2 y 3, respectivamente y sumada, la población en el grupo de umbral de pobreza equivaldrá a cero y no alterará la suma anterior, y la población con NBS será restada de la suma mencionada. De esta manera se obtendrá la población “recalculada” de cada municipio. Si un municipio hipotéticamente concentrara a toda su población en el grupo de pobreza moderada, entonces la población real del municipio y la recalculada serían iguales.

puede identificar la *devolución* hacia lo municipal, y un híbrido de *desconcentración* y *delegación* hacia las Prefecturas. Los énfasis en el caso de Bolivia con la LPP estuvieron referidos al empoderamiento de la ciudadanía y la vinculación entre Estado y sociedad civil como elementos centrales de la profundización de la democracia, y en menor medida con la dimensión de las finanzas subnacionales y las capacidades de gestión orientadas a una mejor provisión de servicios. Si consideramos los criterios de democratización, equidad y eficiencia, se podría decir que la LPP responde de manera preponderante a los dos primeros criterios.

Las transferencias fiscales intergubernamentales son la principal fuente de financiamiento de los niveles subnacionales y representan en conjunto el 20% de los ingresos del gobierno general, es decir, de los ingresos agregados de los tres niveles (los GMs el 14% y las Prefecturas el 6%). Estas transferencias alcanzan al 67% del total de ingresos municipales y al 85% del total de ingresos prefecturales.

3.2 El proceso del diseño de transferencias

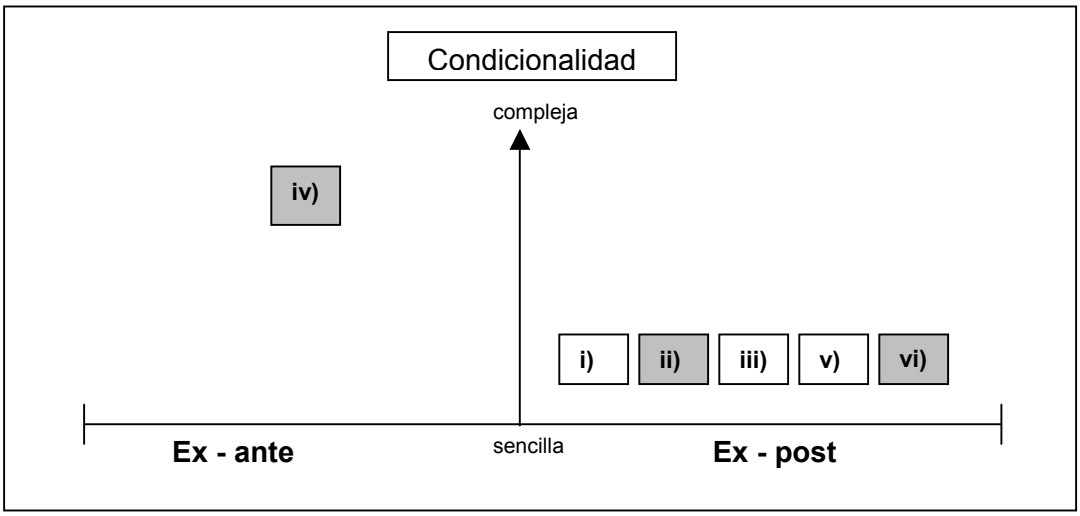
El diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales en Bolivia responde directamente la modalidad adoptada por el proceso de descentralización, la que puede ser caracterizada desde el punto de vista fiscal y administrativo como una descentralización de la "construcción de obras" más que una descentralización de la provisión de servicios. Esto se expresa nítidamente en que la mayoría de las competencias transferidas a los GMs y desconcentradas a las prefecturas son competencias de inversión pública básicamente en infraestructura local y regional. El financiamiento de los servicios de educación y salud continúan centralizados en los respectivos ministerios sectoriales y la pretendida delegación de estas funciones a las Prefecturas nunca se hizo efectiva. Esto explica la condicionalidad en todos los casos a orientar la mayor parte de las transferencias hacia el gasto en inversión.

Las transferencias a los GMs autónomos son en un 18% condicionas ex – ante y 82% son recibidas sin previa condicionalidad. Paradójicamente, las prefecturas que son entidades desconcentradas tienen un 100% de margen de decisión regional, al ser de orientación autonómica el total de las transferencias que reciben. En el agregado de las transferencias, éstas otorgan un amplio margen de autonomía a los niveles subnacionales. La influencia que puede ejercer el FPS como transferencia condicionada en las otras transferencias en bloque (por ejemplo las del HIPC) es muy reducida, puesto que si se considera un 20% de contraparte promedio de los GMs esto significa aproximadamente unos US$12.5 millones, es decir, el 6% de los recursos de transferencias en bloque (coparticipación tributaria más HIPC).

Lo anterior daría como resultado para los GMs transferencias en 24% de condicionalidad ex–ante (18% + 6%), aunque si se considera otros compromisos fijos como los gastos de funcionamiento (20%) y el seguro universal materno infantil (6%), el margen de decisión local sobre las transferencias alcanzaría a la mitad de los recursos que reciben los GMs (se debe precisar que las inversiones con el FPS son, en última instancia, de decisión local).

El cuadro de las transferencias fiscales gubernamentales se resume en el siguiente diagrama:

Diagrama 2
Clasificación de transferencias en Bolivia



Fuente: elaboración propia

No es adecuado considerar las posibilidades de ajuste o mejoramiento del sistema de transferencias en sí mismo, puesto que no sólo las transferencias sino toda la dimensión fiscal de la descentralización es una dimensión subordinada a los objetivos y orientaciones políticas e institucionales del proceso. Lo fiscal es el soporte de la estructura territorial definida para el Estado y de su relacionamiento con la sociedad y la economía. En consecuencia, su carácter siempre será parcial y su rol es garantizar el financiamiento más adecuado para el buen funcionamiento y la sostenibilidad del proceso de descentralización. No obstante lo fiscal tiene sus propias restricciones, las que en el marco de una determinada estrategia de descentralización deben ser favorables al desempeño de las finanzas públicas en términos de eficiencia, distribución y estabilización.

3.3 Los desafíos en el diseño de las transferencias

Los desafíos que enfrenta el diseño de las transferencias fiscales gubernamentales son numerosos, pero su revisión implica una reconsideración de la estrategia de descentralización vigente hasta ahora, la cual en Bolivia se mueve en un rango muy amplio de posibilidades.

En lo municipal, los desafíos en el mediano plazo son el avanzar desde la descentralización de "construcción de obras" hacia la descentralización de la provisión de servicios (lo que implica un nuevo ordenamiento de competencias municipales), el salto en el aprovechamiento de las bases tributarias municipales, y el reordenamiento de las transferencias que podría consistir en: (i) el diseño de una nueva transferencia de educación y otra de salud, que incluya la planilla salarial actual más los recursos del Fondo Solidario Municipal y el 30% correspondiente del HIPC, (ii) el mantenimiento de la coparticipación tributaria y de su distribución per cápita, y el levantamiento de la restricción de gasto en inversión, haciéndola de libre disponibilidad, (iii) la fusión del 70% del HIPC con los recursos del FPS para conformar una transferencia de inversión en infraestructura en efectivo, sujeta al esfuerzo de contraparte y con base en resultados de desarrollo local por parte de los GMs y con la fiscalización del FPS (la mayor restricción para este diseño es que los recursos del FPS provienen de crédito externo), y (iv) no es deseable la introducción de incentivos al esfuerzo fiscal en tanto no se realice un esfuerzo

mayor por parte del Gobierno Nacional en fortalecer la gestión tributaria local, una vez realizado este esfuerzo la contraparte de los GMs podría reducirse en función a su esfuerzo fiscal.

En el nivel departamental, los desafíos en el mediano plazo dependen de las decisiones que se adopten respecto de la calidad territorial del nivel intermedio, es decir, si se mantiene como un nivel híbrido en la actualidad o si se convierte en un nivel de gobierno descentralizado (autonomías regionales).

En el primer caso, es necesario construir un sistema solidario de financiamiento regional que refuerce el sentido de integración y comunidad nacional, lo que podría realizarse fusionando los recursos vigentes actualmente en una sola transferencia departamental en bloque (bajo condicionalidad sencilla ex-post) y establecer una forma de distribución que resulte más equitativa que la situación actual (el coeficiente de variación de las transferencias departamentales per-cápita es de 1.1). Esto podría complementarse con una concentración del gasto (no sólo de inversión) para el fomento de la producción y el empleo en cada región y el fortalecimiento de los consejos departamentales en la asignación y fiscalización de los recursos departamentales.

En el caso de cambio hacia gobiernos regionales autónomos, sobre la base de los ajustes anteriores, sería necesario remplazar el monto de transferencia a cada departamento por una base tributaria lo más cercana a la dimensión territorial regional transfiriéndoles la potestad de fijación de la tasa respectiva. Esto se podría complementar con una transferencia en bloque orientada a reducir la disparidad regional en la base tributaria correspondiente de manera que alcance el monto de recursos antes transferidos. Esta misma transferencia podría incorporar un incentivo al esfuerzo fiscal de los departamentos.

3.4 Las lecciones de la descentralización con respecto a las transferencias fiscales intergubernamentales

En todo caso, el camino recorrido hasta ahora en el proceso boliviano de descentralización ha dejado algunas lecciones con respecto a las transferencias fiscales intergubernamentales. Algunas de las más relevantes, sobre todo para países que están impulsando sus reformas iniciales de descentralización, son:

a. Cuando se trata de financiar un nivel de gobierno autónomo la primera transferencia debe ser un buen impuesto local o regional (según el caso) a partir del cual se puedan diseñar las transferencias complementarias y compensatorias necesarias; en este sentido, las transferencias no deben ser el punto de partida del financiamiento local por lo se puede afirmar que la mejor transferencia es una buena base tributaria.

b. Lo importante en el diseño fiscal a un inicio del proceso de descentralización es sentar las bases para un buen financiamiento a largo plazo, y no solamente recibir recursos en el corto plazo, ya que no siempre es posible volver atrás para enmendar malas decisiones.

c. Los gobiernos nacionales deben evaluar el posible impacto de las transferencias en las finanzas subnacionales, identificando las restricciones que imponen a la política fiscal pero sin soslayar los posibles beneficios de la descentralización en términos de eficiencia en la asignación y de equidad territorial.

d. No es recomendable comprometer un flujo permanente de transferencias las cuales se financien con recursos de crédito externo, el riesgo que se corre una vez que se agoten los créditos contratados es la suspensión de esa transferencia, o lo que es más delicado, la obligatoriedad para el Gobierno Nacional de dar continuidad a esa

transferencia aún en el caso en que no se disponga de los recursos fiscales para hacerlo.

e. Cuando se involucre importantes cambios en instituciones encargadas de administrar las transferencias (es el caso del FPS en Bolivia) es importante asegurar el financiamiento comprometido con las entidades subnacionales y su buen funcionamiento; en los casos de una condicionalidad compleja que debe ser administrada por el gobierno central, se pude decir que el diseño es tan importante como la administración.

f. Se debe reconocer que existe un rol específico en el diseño de transferencias fiscales intergubernamentales tanto para las transferencias en bloque (para bienes meritorios como educación y salud) como para las transferencias condicionadas (para infraestructura).

g. Es deseable evitar la fragmentación del presupuesto municipal o departamental, y no tener reglas distintas para cada transferencia de tal manera que la gestión subnacional se hace más compleja; es necesario reconocer que para lograr mejores niveles de desarrollo local y regional el gasto corriente (funcionamiento, mantenimiento, etc.) puede ser tan importante como el gasto de inversión. Cuando se quiere mejorar la provisión de servicios; y en el caso de la fijación de condicionamientos es importante normar aquello que en la práctica es posible fiscalizar.

h. Mejorar la eficiencia técnica (productiva) en la provisión de servicios es más difícil que mejorar la eficiencia asignativa, ya que inicialmente se puede sistematizar y responder mejor a las demandas sociales por la cercanía local, pero es también fundamental obtener los beneficios de una mejor provisión (cobertura y calidad) de los servicios existentes.

i. Sin un esquema apropiado de rendición de cuentas puede reinar la ineficiencia, sin que esto ocasione responsabilidades a las autoridades subnacionales, por lo que las transferencias podrán brindar mejores resultados en la medida en que se fortalezcan los mecanismos de fiscalización hacia el Gobierno Nacional, al interior de las entidades subnacionales con sus instancias propias, y también hacia la población.

j. Es importante preguntarse en qué medida la disparidad regional puede generar costos (políticos y económicos) muy altos a largo plazo, como por ejemplo cuando los ingresos regionales dependen de las recaudaciones provenientes de la explotación de los recursos naturales, y por lo considerar la necesidad de encarar un arreglo distributivo más equitativo y que genere un sentimiento de comunidad nacional.

k. Se debe reconocer también que no es factible pensar en que el Gobierno Nacional realmente deba y pueda renunciar en 100% a la discrecionalidad para canalizar recursos hacia las regiones o municipios, es necesario que mantenga un margen de maniobra para su propio manejo del déficit y para situaciones de excepción, sin embargo no debieran representar una proporción significativa de las transferencias regulares y no discrecionales.

l. En aquellos países donde el financiamiento multilateral y bilateral es aún importante, debemos preguntarnos cuan dispuesta está la cooperación internacional en colaborar con el ordenamiento de las transferencias, muchas veces estos esfuerzos son perforados por la propia cooperación internacional con proyectos o asignaciones especiales que se apoyan criterios diversos y de excepción.

m. Es necesario distinguir entre incentivos duros e incentivos blandos al esfuerzo fiscal local o regional, y acá podríamos afirmar “primero lo primero”, es decir, para incentivar mejor la recaudación tributaria el mejor incentivo es la autonomía en la fijación de tasas

y el fortalecimiento de sólidos sistemas de valuación de la base tributaria y de recaudación tributaria; segundo, si no se tiene la escala apropiada, esto quiere decir si se trata de jurisdicciones muy fragmentadas difícilmente se podrá hacer una buen gestión tributaria, por lo que será necesario promover la asociatividad o la fusión territorial para alcanzar una escala favorable a la eficiencia; bajo las condiciones anteriores es posible esperar que incentivos al esfuerzo fiscal en las fórmulas de asignación arrojen resultados.

n. Finalmente, recibir bases tributaria y transferencias es sólo el inicio de un largo proceso de desarrollo de capacidades de gestión de las entidades subnacionales que en muchos casos van a repetir los vicios de las entidades nacionales como la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción. Por lo tanto, la contrapartida la demanda de mayores recursos fiscales al Gobierno Nacional debe ser una mejor gestión por parte de las entidades subnacionales.

Bibliografía

- Aguilar, Javier (Coord.). (2000): *Evaluación de las Operaciones de Cofinanciamiento*. La Paz: GTZ.
- Guelto, Sonia; Huntzinger, Hervé; Prud'homme, Rémy. (2000): Decentralization in Bolivia. Washington, DC: IADB.
- Manor, James, (1997): *The Polical Economy of Decentralization*. Washington: World Bank.
- Prud´Homme, Rémy. (1994): *On Dangers of Decentralization*. Washington: World Bank
- Rojas O., Gonzalo, (1998): *Censura constructiva, inestabilidad y democracia municipal*. La Paz: FES-ILDIS.
- Shah, Anwar. (1994): The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series Number 23. Washington, DC: World Bank.

4.3 La Distribución de las Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades: Evaluación y Propuestas[1]

Manfredo Chocano[2]

1. Introducción

En la actualidad, la República de Guatemala está dividida en 331 municipios, que constituyen su unidad político-administrativa más pequeña. Según la Constitución Política, los municipios son entidades autónomas, a cuyos gobiernos debe asignárseles el 10% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

A partir de la implementación de la norma constitucional que obliga al Gobierno Central a trasladarle un porcentaje del presupuesto de ingresos ordinarios a las municipalidades[3], los ingresos municipales han aumentado considerablemente. Los ingresos nominales totales de las municipalidades en 1998 fueron 37.5 veces los de 1985. En relación con el producto interno bruto -PIB- el aumento fue del 250% durante ese período.

Además de la transferencia del 10% constitucional, el Gobierno debe transferir a las municipalidades, de acuerdo con leyes específicas, un punto porcentual de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado -IVA- (que equivale al 10% de la tarifa vigente del IVA[4]), un porcentaje de la recaudación del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos, Q.0.20 de la recaudación del impuesto por cada galón de gasolina superior y regular, y otro porcentaje de la recaudación del IUSI realizada por el Gobierno Central. Debido a lo anterior, las transferencias del Gobierno a las municipalidades se multiplicaron por siete entre 1985 y 1998 (de 0.17% a 1.2% del PIB). A esto hay que sumarle las "transferencias" de los fondos sociales a las municipalidades, para la ejecución de determinadas obras y proyectos, más lo invertido directamente por las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en cada uno de los municipios.

Como contrapartida, el aumento de las transferencias a las municipalidades ha dado como resultado una mayor dependencia financiera de las mismas respecto del Gobierno Central y una reducción de los incentivos para que los municipios de menores ingresos fortalezcan sus sistemas de recaudación y de cobro por los servicios prestados. Las principales debilidades se manifiestan en planes de arbitrios desactualizados, pues en muchos de los casos fueron aprobados hace más de veinte años; en las dificultades para implantar y administrar eficazmente el Impuesto Único Sobre Inmuebles en los municipios; en la escasa aplicación de las contribuciones por mejoras; y en las bajas tarifas de los servicios públicos municipales.

Como corolario de lo anterior, la modalidad de financiamiento de los presupuestos municipales tampoco ha incentivado la participación de los ciudadanos en las actividades municipales, así

---

1 El presente trabajo refleja las opiniones del autor.

2 Consultor del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales – CIEN – de Guatemala.

3 En 1985, cuando se promulgó la Constitución vigente, se estipuló una asignación del 8% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. La reforma constitucional de 1993 elevó dicho porcentaje al 10%.

4 A partir del 1 de agosto del 2001 aumentó la tasa del IVA y el porcentaje de la recaudación que les corresponde a las municipalidades.

como en el control del uso de los recursos municipales. Esto se debe a que en la mayoría de los casos la contribución directa de los vecinos a las municipalidades es relativamente baja en comparación con el nivel de gasto público local, y no se percibe claramente que los recursos que llegan por la vía indirecta del Gobierno Central, por medio del sistema de transferencias, también significan subsidios que se nutren de los impuestos pagados por los contribuyentes.

Otro aspecto poco explorado hasta ahora ha sido la política de gastos de los gobiernos locales. Debido al argumento de que los municipios son autónomos, únicamente se conocen los rubros contables que se remiten para la rendición de cuentas a la Contraloría General de Cuentas de la Nación, pero es muy poco lo que se conoce sobre la inversión realizada por éstos, la cual se hace principalmente con los recursos transferidos del Gobierno Central mientras los ingresos propios financian los gastos de funcionamiento. El análisis de los egresos, especialmente de la inversión, es importante para determinar los criterios de asignación de recursos y la estrategia de desarrollo local que han seguido los municipios. A pesar de que el artículo 241 de la Constitución establece la obligación de los organismos y entidades descentralizadas o autónomas de presentar su liquidación presupuestaria al Congreso de la República (el Art. 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto también se refiere a esta obligación) ello no se cumple debido a que no se aplica ninguna sanción por la inobservancia de estas normas.

2. Diagnóstico

2.1 Las finanzas municipales

A pesar de que siempre ha habido una determinación de apoyar la autonomía municipal, hasta antes de 1985 ésta no se había traducido en acciones concretas de importancia, que permitieran el fortalecimiento de la situación financiera de las municipalidades, aspecto fundamental para garantizar dicha autonomía.

El treinta y uno de mayo de 1985 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, en la cual se estableció la obligación del Organismo Ejecutivo de distribuir entre las municipalidades un monto equivalente al ocho por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, porcentaje que en 1994 fue aumentado al diez por ciento mediante la reforma del artículo 257 de la Constitución[5]. Esta norma ha cambiado radicalmente la estructura financiera en la mayoría de las municipalidades y el monto de los recursos administrados por éstas, lo cual ha repercutido de manera decisiva en la inversión que se ejecuta localmente.

Una muestra del impacto de esta obligación constitucional sobre las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades es que en 1985 estas fueron de alrededor de Q.5 millones, mientras que en 1986, primer año que se aplicó el aporte constitucional, éstas se elevaron a más de Q.80 millones. En cuanto al presupuesto del Gobierno Central, la participación de las transferencias a las municipalidades en el renglón “transferencias” subió de 5% en 1985 a 53% en 1986[6].

Hasta antes de que se implementara el aporte constitucional a las municipalidades, la fuente más importante de recursos de los municipios había sido el cobro de arbitrios, seguida del cobro de tasas especiales por actividades económicas realizadas en la jurisdicción municipal.

5 La Constitución estipula que estos recursos deben destinarse por lo menos en un 90% a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El 10% restante puede utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

6 Estudio y Análisis del 8% Constitucional. IDEAS, 1991.

Posteriormente se situaban los ingresos por la prestación de servicios públicos y por el arrendamiento de inmuebles o locales de propiedad municipal.

A partir de 1986 esta situación cambia dramáticamente, no sólo por la asignación constitucional, sino porque desde entonces se han implementado otras medidas para fortalecer las transferencias de recursos, especialmente las provenientes del cobro de impuestos.

En conjunto, incluyendo el aporte constitucional, IVA, Impuesto a los Derivados del Petróleo e Impuesto sobre Circulación de Vehículos, en 1999 se distribuyó a las municipalidades un total de Q.1293.8 millones (equivalente al 0.97% del PIB). En cuanto a la magnitud de las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades, en 1997 el aporte constitucional representó el 28% de los ingresos municipales totales (incluyendo los ingresos por endeudamiento), mientras que la suma del aporte constitucional y de las entregas por los impuestos al valor agregado, sobre circulación y sobre derivados del petróleo, fue el 51% de dicho total. En orden de importancia le siguieron los ingresos por endeudamiento, los ingresos no tributarios y los ingresos tributarios.

Por lo tanto, la fuente más importante de recursos de las municipalidades son las transferencias del Gobierno Central, las cuales han aumentado considerablemente las posibilidades de inversión en los municipios. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento de los ingresos en la mayoría de los municipios, se puede afirmar que éstas han reducido los incentivos para obtener recursos propios por la vía de la recaudación de impuestos locales y el cobro de tasas reales (que cubran los costos) sobre los servicios prestados a la población. Esta situación se observa a pesar de que la fórmula para distribuir el aporte constitucional incluye un criterio relativo al nivel de los ingresos ordinarios del municipio, que ha sido insuficiente para motivar mayores esfuerzos de recaudación y de actualización de las tasas municipales, debido, entre otros factores, a la coexistencia de otro criterio de distribución, que favorece a los municipios que recaudan menos.

En los municipios visitados durante el curso de esta investigación, se constató que, aunque las autoridades ediles se pronunciaron a favor de mejorar la recaudación propia, al preguntar sobre el cobro de mayores impuestos o de actualizar las tarifas municipales, se mostraron muy cautelosos, señalando lo difícil que es lograr que los vecinos paguen más, lo cual evidencia que se trata sobre todo de un problema político y no sólo de incapacidad administrativa. En la mayoría de los casos examinados, principalmente en lo relativo a la prestación de servicios públicos, las tarifas a los usuarios no alcanzan a cubrir los costos, lo cual implica una seria limitación a su ampliación y el posible deterioro de la infraestructura instalada, en la medida que los montos para subsidiar su funcionamiento no estén disponibles o sean más escasos. En contraposición, un caso especial es el cobro de la tasa municipal por alumbrado público, cuyos ingresos superan con creces sus costos en algunos municipios. Por ejemplo, en el municipio de Guatemala la aplicación de esta tasa generó ingresos por Q.98.9 millones en 1999, mientras que los egresos por el mismo rubro fueron de Q.24 millones.

2.2 Desequilibrio vertical

Los ingresos totales del Gobierno Central y de las municipalidades se presentan en el Cuadro 2. La comparación entre esos dos ámbitos de gobierno muestra que en el período 1990-1999 los ingresos de las municipalidades fue menor que el 5% de los ingresos del Gobierno Central. Es importante mencionar que los ingresos que aparecen en el cuadro excluyen el financiamiento contratado tanto por el Gobierno Central como por los gobiernos locales. Además, los ingresos de los gobiernos locales excluyen las transferencias recibidas del Gobierno Central.

Cuadro 1
Transferencias por impuestos a las municipalidades

Impuesto	Proporción de la Recaudación que Corresponde a las Municipalidades
Sobre Petróleo y sus Derivados.	Q.0.20 por cada galón de gasolina superior o regular.
Impuesto de Circulación de Vehículos.	▪ **50% sobre los vehículos de los tipos particulares, alquiler, comercial, de transporte urbano de personas y de motocicletas.** ▪ 20% sobre los vehículos de los tipos transporte extraurbano de personas y/o carga, para uso agrícola, para uso industrial, para uso de construcción, remolques de uso recreativo sin motor, semiremolques para el transporte sin motor, remolques para el transporte sin motor. ▪ 20% sobre los vehículos de los tipos yate, veleros, lanchas o botes recreativos, lanchas o botes de pesca artesanal con motor, barcos de pesca industrial, otros vehículos marítimos. ▪ 30% sobre los vehículos de los tipos aviones o avionetas monomotores de uso particular, aviones o avionetas bimotores de uso particular, helicópteros de uso particular, aviones o avionetas monomotores de uso comercial, aviones o avionetas bimotores de uso comercial, helicópteros de uso comercial, aviones de turbina de uso particular, aviones de turbina de uso comercial, otros vehículos aéreos.
Impuesto al Valor Agregado.	10%.[7]
Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI.[8]	100% sobre los inmuebles localizados en la jurisdicción municipal afectos al 2 por millar. 75% sobre los inmuebles afectos al 6 y 9 por millar.

Cuadro 2
Ingresos del Gobierno Central y de las municipalidades
(Millones de Quetzales)

Año	Ingresos del Gobierno Central (1)	Ingresos Municipales (2)	Ingresos Totales	% (1)	% (2)
1990	2,795.9	108.4	2,904.3	96.3	3.7
1991	4,312.7	108.4	4,421.1	97.5	2.5
1992	5,742.7	156.5	5,899.2	97.3	2.7
1993	6,030.0	213.7	6,243.7	96.6	3.4
1994	5,922.3	292.5	6,214.8	95.3	4.7
1995	7,543.6	316.2	7,859.8	96.0	4.0
1996	9,031.3	408.6	9,439.9	95.7	4.3
1997	10,704.7	536.1	11,240.8	95.2	4.8
1998	12,815.3	651.8	13,467.1	95.2	4.8
1999	14,923.9	738.9	15,662.8	95.3	4.7

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, INFOM y MFP.

Esta concentración del ingreso en el Gobierno Central contrasta con las responsabilidades de gasto que han asumido las municipalidades. La marcada desigualdad en los ingresos de los diferentes ámbitos de gobierno es un primer argumento para justificar la transferencia de recursos del Gobierno Central a los gobiernos locales, a fin de que éstos puedan proveer los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de sus poblaciones. A modo de

7 12.5% a partir del 1 de agosto del 2001.

8 A partir de 1995 se inició el traslado de la administración del IUSI a las municipalidades. Las que ya lo recaudan pueden disponer del 100% de estos recursos. A fines de 2000 el MFP había autorizado, mediante acuerdo ministerial, a 125 municipalidades para que recaudaran el IUSI. No se tiene información de cuántas municipalidades están efectivamente recaudando el impuesto, ya que, después de la autorización referida, se tienen que implementar los sistemas que permitan su cobro, lo cual puede tardar varios meses.

comparación, en 1998 los gastos de los 330 municipios (actualmente son 331) de la República de Guatemala totalizaron Q.2110 millones (excluyendo las amortizaciones de deuda), mientras que sus ingresos propios fueron de solamente Q.651.8 millones. Al sumar el gasto del Gobierno Central y el de los gobiernos locales, las proporciones del gasto ejecutado de cada uno son de 88% y 12%, respectivamente, lo cual no tiene una adecuada correspondencia con la distribución del ingreso señalada anteriormente.

Es tal la precariedad de las finanzas en la mayoría de las municipalidades, que sin el apoyo del Gobierno Central no podrían cubrir sus gastos de funcionamiento. En 1998 sólo 68 municipalidades alcanzaron a cubrir sus egresos corrientes con ingresos propios. Hay municipalidades que presentan serias deficiencias de ingresos y una marcada desproporción de éstos con sus egresos. Los esfuerzos que esas municipalidades tendrían que hacer a fin de obtener ingresos propios suficientes para cubrir sus gastos de funcionamiento son significativos.

2.3 Desequilibrio horizontal

La comparación entre municipios revela una capacidad de recaudación muy variable. Estas y otras diferencias (pobreza, actividades económicas, infraestructura) dan lugar a lo que se denomina un desequilibrio horizontal. En el cuadro 3 se clasifican los resultados de los ingresos per cápita para los 330 municipios durante el período 1996-1999.

En cuanto a la estructura de los ingresos municipales, la principal fuente de recursos para la mayoría de los gobiernos locales son las transferencias que reciben del Gobierno Central. La dependencia de las municipalidades hacia dichas transferencias también es muy variable. Algunas municipalidades dependen mucho de las transferencias, otras moderadamente, mientras que las menos dependen más de sus propias fuentes de recaudación que de las transferencias.

Es interesante mencionar que hay algunas municipalidades con un ingreso per cápita bajo y que dependen poco de las transferencias, mientras otras dependen moderadamente de las transferencias, a pesar de que su ingreso per cápita es muy elevado. Esto se debe a la influencia que tienen las otras dos variables (población, y número de aldeas y caseríos) en los criterios para transferir recursos.

Cuadro 3
Ingresos propios municipales por habitante
(Promedio 1996-1999)

Rango (Q./habitantes)	Número de municipalidades	%
Menos de 1.00	3	0.9
1.00 – 4.99	78	23.6
5.00 – 9.99	85	25.8
10.00 – 19.99	67	20.3
20.00 – 39.99	35	10.6
40.00 – 79.99	43	13.0
80.00 – 199.99	16	4.9
Más de 200.00	3	0.9

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Cuadro 4
Relación Ingresos por transferencias del Gobierno Central/ingresos totales (Promedio 1996-1999)

Decil	Rango en %	Número de municipalidades	%
1	Hasta 10	0	0.0
2	11 – 20	2	0.6
3	21 – 30	1	0.3
4	31 – 40	6	1.8
5	41 – 50	12	3.6
6	51– 60	6	1.8
7	61 – 70	20	6.1
8	71 – 80	44	13.3
9	81 – 90	86	26.1
10	91– 100	153	46.4

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Para elaborar este estudio se trató de recopilar información de diferente naturaleza. Sin embargo, fueron pocas las instituciones que la proporcionaron, indicando en algunos casos que no disponían de una desagregación de los datos en el ámbito municipal. Entre los indicadores que se utilizaron para el análisis se encuentra el de necesidades básicas insatisfechas -NBI-, que, como se sabe, muestra las carencias de la mayoría de la población y pone en evidencia la pobreza en que viven los habitantes de algunos de los municipios del país.

Las NBI se clasifican en “calidad de vivienda”, “hacinamiento”, “servicio de agua”, “servicio sanitario”, “asistencia escolar” e “insuficiencia de ingresos”. A partir de esta clasificación, el INE construyó un indicador de NBI compuesto, de acuerdo con las siguientes ponderaciones: calidad de vivienda 10%, hacinamiento 5%, servicio de agua 30%, servicio sanitario 25%, asistencia escolar 10% e insuficiencia de ingresos 20%.

Conforme a este indicador existen grandes diferencias en cuanto a la satisfacción de las NBI entre los municipios. Sólo 13 municipios muestran un NBI compuesto inferior al 10%, 257 municipios tienen un NBI intermedio ubicado entre el 10% y 29.9%, y 63 municipios podrían considerarse los más pobres, al registrar un NBI compuesto de más de 30%.

2.4 El aporte constitucional

En relación con el tema de la distribución de recursos a las municipalidades por parte del Gobierno Central, hay dos aspectos de fundamental importancia: 1) la determinación del monto que se reparte entre las municipalidades y 2) la forma en que se les distribuye dicho monto (que determina cuánto le corresponde a cada municipalidad). El objetivo primordial de este estudio es analizar el segundo punto. Respecto del primero, se recomienda someter a discusión las normas que estipulan el aporte constitucional a las municipalidades, para definir, de manera más clara y técnica, cuál será la base para su cálculo, así como la cuantía de dichos recursos.

Las consideraciones anteriores se fundamentan en que el artículo 257 de la Constitución Política de la República (reformado por el artículo 37 del Acuerdo Legislativo 18-93) estipula que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Sin embargo, dentro de la clasificación contable del sector público no existe el rubro “ingresos ordinarios”. El más parecido a tal denominación es el de ingresos corrientes. Esto ha llevado a una discrepancia que se ha resuelto incluyendo en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto

101-97) y su reglamento (Acuerdo Gubernativo 248-98) algunas disposiciones para definir la forma en que deben calcularse los ingresos ordinarios. Dichas normas también han sido cuestionadas por padecer del mismo problema que el artículo constitucional; es decir: hacen referencia a una serie de rubros que tampoco están definidos en el manual contable del sector público.

En múltiples oportunidades, las municipalidades y las demás entidades y organismos que por mandato constitucional deben recibir una asignación presupuestaria determinada han señalado la falta de transparencia con que se calculan los ingresos ordinarios, que sirven a su vez de base para calcular las transferencias que les corresponden.

Cuadro 5
Aporte constitucional en 2001 (Millones de Quetzales)

Entidad o Actividad	% de los Ingresos Ordinarios	Aporte Constitucional Presupuestado	Aporte según Presupuesto de Ingresos Corrientes
Municipalidades	10	895.9	1,894.4
USAC	5	582.3	949.2
Organismo Judicial	2	187.3	379.7
Deporte	3	134.4	569.5

Fuente: Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio fiscal 2001.

2.5 Criterios y procedimientos para la distribución del aporte constitucional

Los criterios para la distribución del aporte constitucional fueron establecidos en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 52-87 del Congreso de la República. Posteriormente fueron modificados de manera parcial mediante el Decreto No. 49-88. Los criterios vigentes son los siguientes:

a. 25% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.

b. 25% se distribuye de manera proporcional al número de habitantes de cada municipio.

c. 25% se distribuye de manera proporcional al ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

d. 15% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.

e. 10% se distribuye de manera proporcional al inverso del ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

El INFOM ha sido la institución a la que se le ha encargado por ley recopilar y procesar la información necesaria para determinar el monto que debe asignarse a cada municipio. La información sobre el número de habitantes por municipio la genera el INE a partir de los Censos de Población y de las proyecciones que prepara anualmente. El INE también suministra el número de aldeas y caseríos. La información de los ingresos municipales es remitida al INFOM por cada una de las corporaciones municipales. Es importante notar que la norma legal se refiere al “ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal”, lo cual podría interpretarse como una forma de favorecer a los municipios menos pobres. En la práctica se ha utilizado el ingreso percibido por las municipalidades, lo cual lógicamente tiene la intención de promover una mayor recaudación local.

Cada año el INFOM solicita formalmente al INE y a las municipalidades la información señalada, correspondiente al año inmediato anterior. Así, para distribuir el aporte constitucional

del año 2000 y los demás tributos compartidos con el Gobierno Central que utilizan el mismo sistema, se calculan los "coeficientes de distribución". Estos coeficientes no son más que una fracción de la unidad, o sea la parte proporcional que le corresponde a cada municipio, calculado con los datos de 1999.

El INFOM remite a la Tesorería Nacional del MFP los coeficientes para realizar la distribución, además de la información de base que fue utilizada para su cálculo. La Tesorería toma los coeficientes y los multiplica por el monto de recursos (ingresos ordinarios o el impuesto compartido de que se trate) a repartir en cada caso, para determinar la cantidad que se le debe acreditar en cuenta a cada municipalidad.

2.6 Análisis de sensibilidad de la fórmula para distribuir el aporte constitucional

Para analizar los resultados obtenidos de la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional a las municipalidades se construyó una hoja de cálculo con la información de la población, los ingresos y el número de aldeas y caseríos de cada uno de los municipios de la República de Guatemala para 1998. Dichas estadísticas le sirvieron al INFOM para calcular la distribución del aporte constitucional en 1999, el IVAPAZ, y los porcentajes de los impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo que les corresponden a las municipalidades.

Mediante el análisis de sensibilidad se estableció el efecto que tienen determinados cambios en las variables independientes sobre la variable dependiente. En este caso particular las variables independientes son: la población de cada municipio, el ingreso ordinario de cada municipio y el número de aldeas y caseríos de cada municipio. La variable dependiente es el monto que le correspondió por concepto de aporte constitucional a cada municipio.

2.6.1 Sensibilidad a cambios uniformes y generalizados

Se realizaron varias pruebas para determinar cuál es el efecto de un cambio uniforme y generalizado de una variable independiente sobre la variable dependiente. Se efectuaron simulaciones asumiendo una tasa uniforme de crecimiento de la población, de los ingresos y del número de aldeas y caseríos, en todos los municipios; por ejemplo, un crecimiento poblacional de 3%.

Como era de esperar, el resultado fue que un cambio uniforme y generalizado de cada una de las variables independientes (población, ingresos ordinarios y número de aldeas y caseríos) no influye en la distribución de las transferencias entre los municipios, ni en el monto que cada municipio recibe (simulando el cambio en una sola de estas variables). Si, por ejemplo, todos los ingresos propios de los municipios se incrementan en 5%, mientras las demás variables se mantienen constantes, no hay cambios en el monto que recibe cada municipio.

2.6.2 Sensibilidad a cambios no uniformes

Es muy poco probable que ocurran cambios uniformes y generalizados en todos los municipios. En la realidad se observan modificaciones relativas en las estadísticas de cada uno de los municipios. A continuación se presentan algunos resultados de cambios en las variables independientes.

a. Número de aldeas y caseríos

   Para determinar el efecto de un cambio en el número de aldeas y caseríos de un municipio sobre el monto que le corresponde por aporte constitucional, se modificó el número de

aldeas y caseríos de un municipio en particular, dejando los datos de los demás municipios constantes (tanto de aldeas y caseríos como de población e ingresos). En el cuadro 6 se presenta el efecto de un aumento de 10% en el número de aldeas y caseríos de algunos municipios. En general se observa que por cada aldea o caserío adicional se habrían recibido Q. 15,800 más (ingreso marginal)[9] en 1999. Por lo tanto, el efecto de un cambio en este criterio es previsible y uniforme para todos los municipios.

b. Ingresos ordinarios

Los ingresos ordinarios de las municipalidades influyen en la distribución de las transferencias del gobierno central de dos maneras. En primer lugar, porque el 25% del total a repartir se distribuye dé acuerdo con el ingreso ordinario por habitante. Con esos mismos datos se calcula el inverso del ingreso per cápita de cada municipio, información con la cual se distribuye el 10% del total del aporte constitucional a las municipalidades.

En el cuadro 7 se muestra el efecto de un aumento del 10% en los ingresos propios de una municipalidad, mientras los ingresos del resto se mantienen constantes. Los resultados son muy variables e impredecibles. Por ejemplo, un aumento de aproximadamente Q 16 millones (+10%) en los ingresos propios de la municipalidad de Guatemala da como resultado un aumento de alrededor de Q.450 mil en el aporte constitucional (+1.3%). La razón entre el incremento del aporte y el aumento de los ingresos propios es de 0.0284, lo cual significa que por cada quetzal recaudado adicionalmente recibiría cerca de tres centavos más (el efecto multiplicador). Esto implica que el incentivo que genera este factor para que la municipalidad de Guatemala aumente sus ingresos propios es muy pequeño.

Sin embargo, para otros municipios el “efecto multiplicador” es considerablemente más importante. Por ejemplo, la fórmula recompensaría generosamente los esfuerzos recaudatorios del municipio de San José del Golfo, pues por cada quetzal adicional aumentaría su transferencia en concepto del aporte constitucional en más de cinco quetzales extras. Otros municipios del departamento de Guatemala con un comportamiento similar son Chuarrancho, San Raymundo y Fraijanes.

Curiosamente, también hay casos en que la fórmula castigaría un esfuerzo municipal para recaudar más. En esta situación se encuentran San Juan Chamelco, Senahú, Panzós y otros municipios de Alta Verapaz. El efecto neto de un aumento en sus ingresos sería negativo, pues el monto que les correspondería por transferencias del Gobierno Central se reduciría en una cantidad superior al incremento en sus ingresos.

Para comprender mejor estos resultados “extraños”, en el cuadro 8 se desagregan los cambios en los montos de las transferencias debido a cambios en los ingresos municipales per cápita y a cambios en el inverso de dicho indicador. Un aumento en los ingresos de un municipio tiene dos efectos opuestos: de un lado, la aplicación del criterio que distribuye un 25% del aporte constitucional de manera proporcional al ingreso per cápita de cada municipio aumenta sus ingresos por la asignación constitucional, y por la aplicación del inverso de dicho criterio (con el cual se distribuye el 10% del monto transferido) disminuyen dichos ingresos. Se esperaría que un aumento en los ingresos debiera producir siempre un aumento en el aporte constitucional (debido a la mayor ponderación del criterio que se utiliza para distribuir la transferencia constitucional sobre la base de los ingresos ordinarios de cada municipalidad). Sin embargo, las simulaciones que se hicieron probaron que esto no es así.

9 En 1999 se distribuyeron Q.194,070,537.95 de conformidad con este criterio, lo cual implica que por cada aldea o caserío (12,230 en total) se entregaron Q.15,868.40.

Como se puede apreciar en el cuadro 8, los municipios que resultan afectados negativamente por un aumento en sus ingresos son los que tienen un ingreso per cápita más bajo. En el cuadro 9 se presentan los resultados de los cinco municipios que reportaron el ingreso per cápita más bajo en 1998. Chajul es el municipio con menores ingresos propios por habitante (Q. 0.51 per cápita). También es el municipio que al aplicar la fórmula vigente registraría la mayor pérdida de recursos, si aumentara sus ingresos propios.

Cuadro 6
Efecto de un aumento del 10% en el número de aldeas y caseríos de algunos municipios

Municipio	Aldeas y Caseríos 1998	Aldeas y Caseríos + 10%	Aporte Constitucional 1999 (Quetzales)	Aumento en el Monto del Aporte Constitucional (Quetzales)	Aumento	Aumento por Aldea Adicional
Guatemala	39	43	36,218,027	61,669	0.17	Q. 15,812
San José Pinula	29	32	5,590,554	45,898	0.82	Q. 15,827
San José del Golfo	19	21	3,485,762	30,098	0.86	Q. 15,841
Palencia	57	63	3,845,488	89,986	2.34	Q. 15,787
Chinautla	17	19	6,393,616	26,934	0.42	Q. 15,844

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Cuadro 7
Departamentos de Guatemala y Alta Verapaz.
Efecto de un aumento del 10% en los ingresos propios

Municipio	Ingresos en 1998 (Quetzales)	+ 10% (Quetzales) (1)	Aumento por Aporte Constitucional (Quetzales) (2)	Aumento % en (2)	(2)/(1) %	Efecto Total (1)+(2) (Quetzales)
Guatemala	160,784,805	16,078,480	456,720	1.3	2.8	16,535,200
Santa Catarina Pinula	4,570,824	457,082	217,048	4.1	47.5	674,130
San José Pinula	3,627,869	362,786	305,621	5.5	84.2	668,408
San José del Golfo	377,856	37,785	194,815	5.6	515.6	232,601
Palencia	518,901	51,890	9,596	0.2	18.5	61,487
Chinautla	7,531,759	753,175	251,925	3.9	33.5	1,005,101
San Pedro Ayampuc	425,200	42,520	25,971	0.9	61.1	68,491
Mixco	80,379,437	8,037,943	551,116	2.9	6.9	8,589,059
San Pedro Sacatep.	485,457	48,545	32,650	1.2	67.3	81,196
San Juan Sacatep.	2,829,150	282,915	53,604	0.8	19.0	336,519
San Raymundo	2,546,552	254,655	371,760	6.5	146.0	626,415
Chuarrancho	170,022	17,002	44,485	2.0	261.6	61,487
Fraijanes	4,734,683	473,468	561,053	7.3	118.5	1,034,521
Amatitlán	5,235,237	523,523	192,870	3.3	36.8	716,394
Villa Nueva	16,209,295	1,620,929	142,367	1.2	8.8	1,763,296
Villa Canales	6,706,267	670,626	222,039	3.5	33.1	892,666
San Miguel Petapa	6,106,215	610,621	238,978	4.2	39.1	849,599
Cobán	5,444,859	544,485	105,825	1.2	19.4	650,311
Santa Cruz Verapaz	195,040	19,504	22,588	0.9	115.8	42,092
San Cristobal Verapaz	816,979	81,697	47,684	1.3	58.4	129,382
Tactíc	512,270	51,227	52,097	1.7	101.7	103,324
Tamahú	172,915	17,291	30,989	1.4	179.2	48,281
Tucurú	144,907	14,490	-31,459	-1.1	-217.1	-16,968
Panzos	216,072	21,607	-75,780	-1.4	-350.7	-54,173
Senahú	164,541	16,454	-83,651	-1.7	-508.4	-67,197
San Pedro Carchá	2,056,809	205,680	22,634	0.2	11.0	228,315
San Juan Chamelco	78,793	7,879	-105,868	-2.4	-1343.6	-97,989
Lanquin	154,278	15,427	5,908	0.2	38.3	21,336
Cahabón	320,645	32,064	-9,800	-0.2	-30.6	22,264
Chisec	372,717	37,271	-40,409	-0.6	-108.4	-3,137
Chahal	954,950	95,495	177,523	4.3	185.9	273,018
F.Bartolomé de las C.	329,760	32,976	-5,338	-0.1	-16.2	27,637

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del INFOM.

Como ya se indicó anteriormente, este comportamiento irregular en la "fórmula" para distribuir el aporte constitucional entre las municipalidades del país se debe a la coexistencia de dos criterios contradictorios entre sí. El resultado que cabría esperar del sistema de distribución actual en los municipios con menores ingresos per cápita es el desestímulo para realizar cualquier esfuerzo de recaudación.

Por el contrario, y tomando ventaja de la lógica del sistema, para algunos municipios sería mejor disminuir sus ingresos propios. Por ejemplo, y aunque parezca increíble, si Chajul hubiera reportado Q.1 de ingresos propios en 1998, habría recibido más de Q.68 millones por aporte constitucional en 1999, cifra significativamente superior a lo que le correspondió a la municipalidad de Guatemala, que fue la que más recibió (Q.18.8 millones).

Cuadro 8
Efecto de un aumento del 10% en los ingresos propios (Quetzales)

Municipio	Cambio en las Transferencias, Desglosado			Ingresos Propios por Habitante	Relación Transf. / (Transf. + Ing. Propios) (%)
	Aumento por Criterio: Ingreso P/Cápita	Reducción por Criterio: Inverso del Ingreso P/Cápita	Cambio Total		
Guatemala	458,324	-1,603	456,720	160.83	0.18
Santa Catarina Pinula	220,410	-3,362	217,048	76.70	0.54
San José Pinula	308,020	-2,398	305,621	107.51	0.61
San José del Golfo	198,550	-3,735	194,815	69.04	0.90
Palencia	32,505	-22,908	9,596	11.24	0.88
Chinautla	254,830	-2,904	251,925	88.78	0.46
San Pedro Ayampuc	43,207	-17,236	25,971	14.94	0.87
Mixco	552,442	-1,326	551,116	194.51	0.19
San Pedro Sacatepequez	48,124	-15,474	32,650	16.65	0.85
San Juan Sacatepequez	65,050	-11,445	53,604	22.52	0.70
San Raymundo	373,733	-1,972	371,760	130.75	0.69
Chuarrancho	57,447	-12,961	44,485	19.88	0.93
Fraijanes	562,355	-1,302	561,053	198.07	0.62
Amatitlán	196,642	-3,771	192,870	68.37	0.53
Villa Nueva	147,406	-5,039	142,367	51.17	0.43
Villa Canales	225,327	-3,288	222,039	78.42	0.49
San Miguel Petapa	242,037	-3,059	238,978	84.29	0.48
Cobán	112,439	-6,613	105,825	38.98	0.61
Santa Cruz Verapaz	40,828	-18,240	22,588	14.12	0.92
San Cristobal Verapaz	60,078	-12,393	47,684	20.79	0.82
Tactíc	63,772	-11,674	52,097	22.07	0.86
Tamahú	46,876	-15,886	30,989	16.21	0.93
Tucurú	15,752	-47,211	-31,459	5.44	0.95
Panzos	8,772	-84,552	-75,780	3.03	0.96
Senahú	8,081	-91,733	-83,651	2.79	0.97
San Pedro Carchá	40,861	-18,226	22,634	14.13	0.82
San Juan Chamelco	6,581	-112,450	-105,868	2.27	0.98
Lanquín	30,401	-24,493	5,908	10.51	0.94
Cahabón	22,819	-32,619	-9,800	7.89	0.93
Chisec	13,730	-54,139	-40,409	4.74	0.94
Chahal	181,609	-4,085	177,523	63.11	0.81
F.Bartolomé de las Casas	24,745	-30,084	-5,338	8.55	0.93

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Cuadro 9
Efecto de un aumento del 10% en los ingresos Per cápita para las municipalidades con el ingreso Per cápita más bajo (Quetzales)

Municipio	Ingresos Propios 1998	+10%	Disminución en las Transferencias	Ingreso P/Cápita
Chajul	16,441	1,644	-483,582	0.51
San Juan Cotzal	12,410	1,241	-361,828	0.69
Nebaj	39,211	3,921	-302,737	0.82
Chicamán	23,824	2,382	-227,668	1.10
Jocotán	39,233	3,923	-224,510	1.11

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

c. Población

La población de los municipios influye en tres de los cinco criterios establecidos para distribuir la asignación constitucional: 1) población total de cada municipio (25%); 2) ingreso per cápita ordinario (25%); y, 3) inverso del ingreso per cápita ordinario (10%).

En el cuadro 10 se muestran los efectos de un aumento del 10% en la población de los municipios del departamento de Guatemala (sólo un municipio aumenta, los demás se mantienen constantes). Se puede observar que un aumento en la población tiene diferentes efectos sobre el aporte constitucional que recibe cada municipio. Para algunos municipios, por ejemplo, Fraijanes, San Raymundo y San José Pinula, un aumento en su población significaría una reducción de las transferencias del Gobierno Central. Otros, como Guatemala, Mixco y Villa Nueva, recibirían más fondos, mientras que para San Miguel Petapa el efecto sería más o menos neutro. La última columna del cuadro muestra el ingreso adicional por habitante extra en cada municipio. Como se puede comprobar, los resultados son muy variables, lo cual indica que los efectos de un aumento en la población son difícilmente previsibles. Un aumento relativamente pequeño en la población de un municipio puede dar como resultado un cambio importante en el monto que recibe por aporte constitucional.

Otro problema vinculado a los anteriores consiste en que los montos de recursos que reciben las municipalidades son muy volátiles, pues pueden variar de manera sustancial de un año para otro. Cambios relativamente pequeños en las variables que determinan la distribución del aporte constitucional pueden tener efectos importantes (tanto positivos como negativos) en los montos que recibe cada uno de los municipios. Esta inestabilidad afecta sin duda la programación de las actividades de las municipalidades, en especial de aquellas que dependen en mayor proporción de las transferencias del Gobierno Central, y limita uno de los principales beneficios que se busca con la utilización de una fórmula: hacer previsible y dar certeza a los municipios sobre los recursos que han de recibir.

En resumen, el mecanismo para distribuir el aporte constitucional y otros recursos de origen tributario a las municipalidades genera resultados extraños y contradictorios en algunos casos, lo cual reduce la certeza sobre el monto que le corresponde a cada municipio y despierta suspicacias sobre los intereses que podrían existir para reflejar un mayor o menor avance (inclusive retroceder) en las estadísticas que sirven de base para el cálculo de estas transferencias o, incluso, para manipular dicha información. Esto se agrava por la aparente discrepancia que existe entre la información que utiliza el INFOM para calcular las transferencias y la que publica el INE, y por la falta de divulgación de esta información entre las municipalidades y sus asociaciones representativas.

Cuadro 10
Efectos de un aumento del 10% en la población

Municipio	Población 1998	+10%	Cambio en el Monto de las Transferencias				Aumento % en el Monto de Transfer.	Aumento de las Transf. por Hab. Adicional
			Debido al Criterio: Ingreso Propio P/Cápita Quetzales	Debido al Criterio: Inverso del Ingreso P/Cápita Quetzales	Debido al criterio: población Quetzales	Total Quetzales		Quetzales
Guatemala	999,722	99,972	-417,804	1,763	2,692,302	2,276,262	6.3	22.77
S. Catarina Pinula	59,594	5,959	-200,635	3,697	177,417	-19,519	-0.4	-3.28
S. José Pinula	33,743	3,374	-280,533	2,638	100,722	-177,172	-3.2	-52.51
S. José del Golfo	5,473	547	-180,713	4,107	16,384	-160,221	-4.6	-292.75
Palencia	46,172	4,617	-29,556	25,189	137,647	133,281	3.5	28.87
Chinautla	84,833	8,483	-232,015	3,194	251,904	23,083	0.4	2.72
S. Pedro Ayampuc	28,453	2,845	-39,289	18,953	84,977	64,642	2.3	22.72
Mixco	413,241	41,324	-503,892	1,458	1,185,868	683,434	3.5	16.54
San Pedro Sacatepequez.	29,161	2,916	-43,761	17,017	87,086	60,341	2.2	20.69
San Juan Sacatepequez	125,654	12,565	-59,158	12,586	371,557	324,985	5.0	25.86
San Raymundo	19,476	1,948	-340,516	2,169	58,220	-280,127	-4.9	-143.83
Chuarrancho	8,553	855	-52,242	14,254	25,596	-12,391	-0.6	-14.49
Fraijanes	23,904	2,390	-512,965	1,432	71,424	-440,108	-5.8	-184.11
Amatitlán	76,570	7,657	-178,974	4,147	227,561	52,735	0.9	6.89
Villa Nueva	316,800	31,680	-134,122	5,542	918,372	789,792	6.5	24.93
Villa Canales	85,513	8,551	-205,117	3,616	253,906	52,404	0.8	6.13
S. Miguel Petapa	72,444	7,244	-220,351	3,364	215,389	-1,596	0.0	-0.22

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

2.7 Variabilidad de los ingresos municipales

2.7.1 Ingresos por transferencias

En el período 1995-1999 el monto total a distribuir entre las municipalidades por concepto del 10% constitucional aumentó aproximadamente 45.5% en términos nominales. Sin embargo, no todas las municipalidades experimentaron ese aumento. Algunas recibieron más y otras percibieron menos. En todo caso es importante señalar que en ese período fue muy variable el crecimiento observado en la transferencia constitucional de cada municipalidad. Por ejemplo, los municipios con las tasas más altas de crecimiento fueron Santo Domingo Xenacoj y Magdalena Milpas Altas (Sacatepéquez), Pachalum (Quiché) y Santa Cruz Balanyá (Chimaltenango), pues recibieron en 1999 aproximadamente tres veces más de lo que recibieron en 1995 (equivalente a un aumento de 200%). Por otro lado también hay municipios que recibieron menos aportes. Entre ellos Santa Lucia Milpas Altas (Sacatepéquez), San Gaspar Ixchil (Huehuetenango) y Tecún Umán (San Marcos), que registraron la disminución más grande: 50.6%, 49.1% y 31.5%, respectivamente.

Para determinar a qué se deben estas diferencias tan marcadas, se realizó un análisis de regresión. En el cuadro 1 se muestra la función de regresión utilizada. Se encontró que lo que cada municipio recibe por aporte constitucional depende significativamente de una constante (cantidad similar para todos los municipios) y del cambio en sus ingresos propios. La relación encontrada indica que un cambio de 1% en los ingresos propios de un municipio da como resultado un cambio promedio de 0.04% en el monto total a recibir por aporte constitucional.

Cuadro 11
Relación entre el cambio en el monto recibido por concepto del 10% constitucional 1995-1999 y los ingresos propios

$$Y = \underset{(0.02)}{0.41} + \underset{(0.004)}{0.04}\ X_1$$

Y = Cambio porcentual total en el monto recibido en concepto del 10% constitucional 1995-1999 de un Municipio determinado
X_1 = Cambio porcentual total de los ingresos propios del municipio en el período 1995-1999

La relación entre el cambio en el monto que se recibe y cambios en la población o el número de aldeas y caseríos no es estadísticamente significativo, lo cual quiere decir que en general un cambio de estas dos variables no influye en el monto total a recibir. La relación entre el monto por aporte constitucional y la cantidad que se distribuye en partes iguales entre las municipalidades es muy alto, por lo cual, independientemente de los cambios en sus ingresos propios, la población o el número de aldeas y caseríos, los municipios recibieron en promedio aproximadamente 41% más de transferencia. Finalmente, las variaciones en los ingresos propios explican solo el 24% de las variaciones en el monto recibido por concepto del 10% constitucional.

2.7.2 Ingresos propios

En el cuadro 11 se muestra la evolución de los ingresos propios del total de los municipios entre 1995 y 1999. Estos aumentaron más de 122% en términos nominales durante ese período. A manera de comparación, vale la pena mencionar que durante el mismo período los ingresos corrientes del Gobierno Central aumentaron en 98%. Sin embargo, este crecimiento promedio del 122% encubre las grandes diferencias que existen en el aumento de los ingresos de cada municipio. En el cuadro 12 se incluyen los cinco municipios con la tasa de crecimiento más alta y los cinco municipios con la más baja. Por ejemplo, los ingresos propios de Camotán (departamento de Chiquimula) crecieron más de 3,900% en cinco años. Otros municipios con una tasa de crecimiento mayor a 2,000% son Chahal, Pachalum, San Lorenzo y Patzicía. Por otro lado, también hubo municipios que mostraron una reducción, en sus ingresos propios: San Miguel Pochuta, San Juan Cotzal, Nebaj, Chicamán y Mataqescuintla son los casos extremos. Es importante notar que el aporte constitucional que recibieron cuatro de los cinco municipios incluidos en el cuadro 12, los cuales tuvieron una disminución en sus ingresos, no se redujo, lo cual significa que hubo otros factores que compensaron esta disminución.

Entre 1995 y 1999 también se observaron grandes fluctuaciones en los ingresos anuales de los municipios. Dos ejemplos de municipios con fluctuaciones extremas son San Antonio Sacatepéquez, que mostró variaciones de -10.6%, +497%, -80.3% y +74.7%, y San Ildefonso Ixtahuacán, que tuvo variaciones de +12.5%, -35.3%, +932.1% y -57.1%. En la gráfica 1 se presenta un histograma de las tasas de crecimiento anuales de todos los municipios durante cuatro años (1,320 observaciones en total). Las tasas de crecimiento anuales extremas son -80.3% y +1,429%. La tasa de crecimiento anual en promedio es de 44%, y la desviación estándar es 102.5%, lo cual implica que el 66% de las observaciones se encuentran entre el rango de -58.5% y +168.5%.

Las grandes fluctuaciones en los ingresos propios de muchos municipios dificultan su administración financiera. Esto es particularmente preocupante en los casos en que los criterios para distribuir el aporte constitucional y otras transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales amplifican estas fluctuaciones.

Cuadro 12
Evolución de los ingresos propios de todos los municipios (1995-1999)

	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos propios totales (Quetzales corrientes)	292,709,510	316,210,864	408,568,398	536,084,892	651,821,903
Cambio % respecto del año anterior	-	8.0	29.2	31.2	21.6

Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por el INFOM.

Como parte del análisis se trató de identificar los factores que influyen en los ingresos propios de un municipio determinado. En el cuadro 2 se presentan los resultados del análisis de regresión de los ingresos propios de los municipios con algunas variables. Se encontró que los ingresos propios de 1998 en un municipio determinado dependieron de dos variables: de la población total y del total de hogares rurales. Entre la primera variable y el ingreso propio existe una relación positiva; es decir que cuanta más población tiene un municipio más ingresos propios recauda (un promedio de aproximadamente Q.169 por habitante). En cambio, la ruralidad de un municipio influye negativamente en sus ingresos propios, pues cuanto más alto es el número de hogares rurales menos ingresos propios obtiene (aproximadamente Q.939 por cada hogar rural). Finalmente, cada municipio recauda en promedio Q1.5 millones, que no dependen de su población o de su ruralidad. Las variables seleccionadas explican el 91% de las variaciones en la variable dependiente (ingresos propios).

Cuadro 13
Cinco municipios con mayor crecimiento de los ingresos propios y cinco municipios con menor crecimiento de los ingresos propios durante 1995-1999

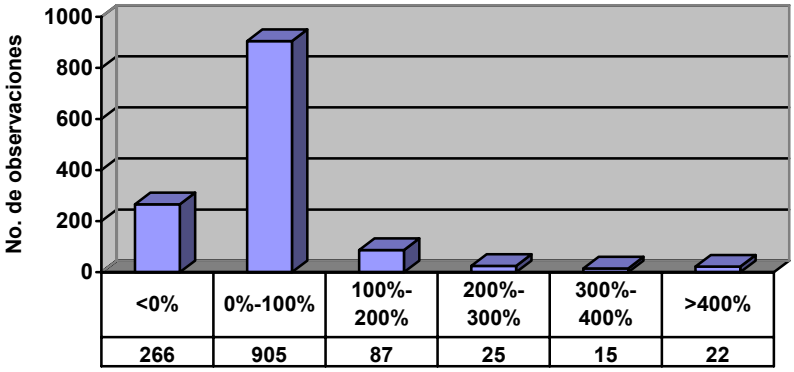
Municipio	Crecimiento Ingresos Propios %					Ingresos Propios (Quetzales)		Aumento del Aporte Constitucional %
	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1995-1999	1995	1999	1995-1999
Camotán (Chiquimula)	123.7	153.5	2.4	589.3	3903.5	25,201	1,008,929	19.3
Chahal (Alta Verapaz)	142.1	144.6	84.0	93.7	2010.6	45,245	954,950	123.3
Pachalum (Quiché)	1429.8	0.0	49.7	40.8	3125.1	29,807	961,304	211.1
San Lorenzo (Suchitepéquez)	79.3	611.0	90.6	56.4	3700.7	24,137	917,380	188.2
Patzicía (Chimaltenango)	5.9	445.7	85.1	104.4	2085.6	97,291	2,126,408	174.3
S. Miguel Pochuta (Chimaltenango)	0.0	0.0	0.0	-77.5	-77.5	337,272	75,952	-3.8
San Juan Cotzal (Quiché)	-47.0	-46.0	14.2	5.1	-65.7	36,136	12,410	168.4
Nebaj	14.3	-71.0	0.0	39.9	-53.6	84,512	39,210	94.1

	Crecimiento Ingresos Propios %					Ingresos Propios (Quetzales)		Aumento del Aporte Constitucional %
(Quiché)								
Chicamán (Quiché)	-13.0	36.5	-71.2	-4.4	-67.3	72,935	23,824	61.0
Mataquescuintla (Jalapa)	-37.7	3.6	-32.1	-7.3	-59.4	166,231	67,550	90.4
Todas las municipalidades	8.0	29.2	31.2	21.6	122.7	292,709,510	651,821,903	45.5

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM

Gráfica 1

Histograma de las tasas de crecimiento anual de los ingresos propios de los municipios 1996-1999



Desviación estándar: 102.5
Promedio: 44
N: 1,320

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

Cuadro 14

Relación de los ingresos propios con la población total y el total de hogares rurales

$$Y = -734{,}959 + 168.7\,X_1 - 938.88\,X_2$$
$$(253{,}735) \quad (3.04) \quad (67.93)$$

Y = Ingreso propio en 1998 de un municipio determinado
X_1 = Población total del municipio en 1998
X_2 = total de hogares rurales del municipio en 1996

2.8 Los fondos sociales

2.8.1 Fondo de inversión social, FIS

Según el departamento de planificación del Fondo de Inversión Social (FIS), el fondo le asigna una prioridad más alta a los municipios con mayor número de hogares que registran necesidades básicas insatisfechas -NBI-. Para verificar esto, se realizó un análisis de regresión entre la inversión presupuestada por el FIS durante el período 1995-1999 en un municipio determinado y ciertas características del mismo.

Se comprobó que existe una relación positiva entre el número de hogares con NBI y el número de hogares rurales y la inversión presupuestada. Es decir que si un municipio determinado tiene muchos hogares con NBI y muchos hogares rurales, en promedio recibe mayor inversión. Además, pareciera que el FIS no favorece a los municipios grandes en términos del número total de hogares, pues existe una relación negativa entre esta variable y la inversión presupuestada. La relación que se encontró entre estas variables y la inversión es muy significativa. Según el resultado del coeficiente de correlación, la variación en las variables independientes explica el 56% del cambio en la variable dependiente. El restante 44% se explicaría con otras variables que no se pudieron identificar.

También se analizó la relación entre la inversión del FIS en un municipio determinado y la afiliación política del alcalde (si pertenece o no al partido oficial) y la ubicación geográfica (si se ubica en la región denominada ZONAPAZ[10]). Sin embargo, no se encontró una relación significativa con estas variables.

2.8.2 Fondo de solidaridad para el desarrollo comunitario, FSDC

Para determinar la relación entre la inversión presupuestada por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario -FSDC- en 1999, en un municipio determinado, y ciertas características del mismo, se hizo también un análisis de regresión. En el cuadro 4 se presentan las variables analizadas. En el mismo se observa que un municipio determinado recibió en promedio en 1999 un monto fijo de aproximadamente Q.616, 500 (igual para todos los municipios) y recibió una inversión adicional, dependiendo de ciertas características del municipio. Existe una relación positiva entre el monto presupuestado por el FSDC en cada municipio y el número total de hogares (es decir, los municipios grandes recibieron más recursos). La relación entre el monto presupuestado por el FSDC y el número total de hogares rurales también fue positiva (a mayor ruralidad, mayor inversión).

Sin embargo, el FSDC desfavorece a los municipios que pertenecen a los departamentos ubicados en la ZONAPAZ, pues si el municipio se encuentra en esta zona, recibió aproximadamente Q.454, 000 menos. En relación con el partido al que pertenece el alcalde, resultó favorable ser del partido oficial, pues los municipios con esa característica recibieron alrededor de Q.916, 000 adicionales. Las variables presentadas en el cuadro 4 explican el 45% de la inversión presupuestada por el FSDC en 1999.

Cuadro 15
Relación entre la inversión presupuestada por el FIS en el período 1995-1999 y algunas variables independientes

$$Y = \underset{(412.41)}{4{,}309.17}\ X_1 - \underset{(34.37)}{309.41}\ X_2 + \underset{(83.48)}{491.63}\ X_3$$

Y = Monto desembolsado en inversión presupuestada en el municipio por el FIS durante 1995-1999 (quetzales)
X_1 = Número de hogares con NBI del municipio
X_2 = Número de hogares total del municipio
X_3 = Número de hogares rurales del municipio

10 La ZONAPAZ abarca los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, El Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango y El Petén.

Cuadro 16
Relación entre la inversión presupuestada por el FSDC en 1999 y algunas variables

$$Y = 616{,}465.65 + 85.31\,X_1 + 283.22\,X_2 - 454{,}361.14\,X_3 + 916{,}111.75\,X_4$$
$$(180{,}683.93) \quad (9.45) \quad (36.25) \quad (195{,}493.38) \quad (201{,}464.19)$$

Y = Inversión presupuestada por el FSDC en cada municipio en 1999
X_1 = Número total de hogares
X_2 = Número total de hogares rurales
X_3 = Dummy-ZONAPAZ
X_4 = Dummy-Alcalde del partido oficial

2.8.3 Fondo nacional para la paz, FONAPAZ

El Fondo Nacional para la Paz fue el último en proporcionar información, más de cinco meses después de que la misma le fuera solicitada. La información entregada fue incompleta, pues sólo remitieron el Plan Operativo Anual 2000 de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Alta Verapaz, Zacapa, Jalapa y Petén. Debido a lo anterior, no fue posible hacer un análisis sobre la relación de la inversión del fondo y los municipios ubicados en la ZONAPAZ. Según la información proporcionada, el costo de los proyectos aprobados para el 2000 en estos departamentos fue de más de Q.38 millones, cifra significativamente inferior a la programada por FONAPAZ, que fue de más de Q.366 millones. Además, fue difícil analizar los datos recibidos, porque no tenían un formato uniforme.

Con estos datos se realizó un análisis de regresión, para determinar si el programa de inversión de FONAPAZ responde a criterios políticos; es decir cómo se comporta la inversión cuando el alcalde municipal pertenece o no al partido de Gobierno. Según los resultados del análisis, no existe una relación significativa entre la inversión programada en el 2000 en un municipio y la afiliación de su alcalde al partido oficial.

Para priorizar las inversiones que realiza, FONAPAZ ha clasificado los municipios en cuatro categorías, dependiendo de su nivel de necesidades básicas insatisfechas. En la categoría 1 se encuentran los municipios donde la proporción de hogares con NBI es menor de 10%; en la 2 están los municipios que tienen un indicador de NBI entre 11% y 20%; en la 3 entre 21% y 30%; y en la 4 entre 31% y 40%. Si FONAPAZ utilizara esta clasificación para priorizar su inversión, los municipios que pertenecen a la categoría 4 deberían recibir más recursos. Para determinar esta relación, se realizó un análisis de regresión, cuyos resultados se muestran en el cuadro 5. La relación encontrada fue muy débil: la categoría a la que pertenece un municipio explica apenas el 3% de las variaciones en la inversión programada por hogar. Por lo tanto, pareciera que FONAPAZ no está utilizando su propia clasificación para priorizar la inversión. Por el contrario, se encontró una relación negativa entre el nivel de inversión por municipio y la categoría a la que pertenece el municipio, según la propia clasificación de FONAPAZ. Cuanto más alta es la categoría a la que pertenece un municipio, menos inversión recibe. En otras palabras, cuantos más hogares con necesidades básicas insatisfechas tiene un municipio, menos inversión recibe.

Cuadro 17
Relación entre la clasificación municipal de FONAPAZ y su inversión programada por hogar en el 2000, en ocho departamentos

$$Y = \underset{(38.96)}{159.90} - \underset{(13.53)}{26.55} X_1$$

Y = inversión programada por hogar en un municipio.
X_1 = categoría del municipio, según clasificación de FONAPAZ

3. Marco Teórico de las Transferencias Intergubernamentales

Los gobiernos introducen un sistema de transferencias intergubernamentales por cinco razones principales, que se pueden resumir de la siguiente manera[11]:

Equilibrio vertical: Existe un desequilibrio entre las responsabilidades de gasto y la capacidad de los gobiernos locales para obtener ingresos. En la medida que avanza el desarrollo de un país, se requieren mayores volúmenes de gasto público para satisfacer las necesidades locales, pero la centralización de determinadas funciones económicas produce una incapacidad de los gobiernos locales para atender las demandas de la población. La brecha de recursos puede ser suplida de dos maneras: dándole mayor poder a los gobiernos locales para obtener ingresos o transfiriéndoles parte de los recursos del Gobierno Central. Este sería el caso de Guatemala, en el que se puede comprobar que las transferencias hacia las municipalidades han cumplido el objetivo de reducir este desequilibrio entre los diferentes niveles de gobierno.

Impuestos o transferencias: En la mayoría de los países en desarrollo existen determinadas limitaciones a las facultades de los gobiernos locales para establecer impuestos. Guatemala es uno de ellos, pues los municipios carecen de dicha capacidad, la cual compete con exclusividad al Congreso de la República. La alternativa es concentrar esta potestad en el Gobierno Central, generando un sistema de subsidios o transferencias a los gobiernos locales, para cubrir esta deficiencia. El resultado es que las transferencias son un componente importante de los ingresos de los gobiernos locales. Esta situación se revierte en la medida que éstos mejoran sus habilidades y capacidades para utilizar instrumentos locales de tributación. De alguna forma existe también el peligro de promover una sobre inversión cuando el financiamiento descansa en las transferencias, pues hay algunos servicios que deberían financiarse con impuestos o tarifas locales.

Igualdad: Tratar de lograr cierta equidad es otra de las justificaciones de las transferencias intergubernamentales. Los países en vías de desarrollo se caracterizan por grandes diferencias fiscales regionales. No es difícil encontrar localidades muy pobres donde el ingreso promedio es veinte veces inferior al promedio nacional. En la medida que los gobiernos locales tienen más poder tributario, estas diferencias podrían agravarse. Para equilibrar esta situación se instituye un sistema de transferencias intergubernamentales. De acuerdo con algunas interpretaciones[12], la fórmula para transferirle recursos a los municipios tiene un criterio que pretende la equidad (el que distribuye un 25% de los recursos por igual a todas las municipalidades). Otro criterio que seguiría este objetivo es el que distribuye los recursos de acuerdo al inverso del ingreso per cápita.

11 Intergovernmental Transfer Grants. Banco Mundial (1999).

12 ASIES (1995) y Fundación Rigoberta Menchú (1999).

Externalidades: La eliminación de externalidades es otra justificación de los sistemas de transferencias. Esto es, dejar que los gobiernos locales tomen sus propias decisiones podría implicar un gasto inferior al deseado en aquellos servicios que generan beneficios externos sustanciales. Por ejemplo, se podría gastar menos en educación y salud en el nivel local que lo deseable en el ámbito nacional.

Eficiencia administrativa: Otra justificación a las transferencias es de carácter administrativo. El Gobierno Central tiene mayor capacidad para establecer y recaudar impuestos que los gobiernos locales. Por lo tanto es más eficiente que él los recaude y posteriormente asigne una parte de lo percibido a los gobiernos locales mediante mecanismos de transferencia. Sin embargo, hay dos cuestionamientos a esta justificación. El primero es que algunos impuestos no son necesariamente mejor administrados al nivel central. De hecho el impuesto a la propiedad, las tasas por prestación de servicios y las licencias locales son mejor administradas en el nivel local. El segundo es que pregonar la ineficiencia local en la administración de impuestos puede convertirse en una profecía auto cumplida.

Las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos locales dependen de varios factores, que tienen que ver con el diseño de la relación intergubernamental elegido por cada Estado. Una primera perspectiva se refieren a sí los gobiernos locales actúan por "delegación" del Gobierno Central; es decir funcionando como un agente del mismo, para cumplir determinadas tareas asignadas por éste. En contraste, si los gobiernos locales actúan de manera autónoma a las decisiones del Gobierno Central, se presenta una situación de "devolución".

Si se ha elegido un sistema de "devolución", en lugar de uno de "delegación", el diseño de las transferencias intergubernamentales debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- El monto a transferir debe ser estable y flexible, por ejemplo como porcentaje de los ingresos tributarios, ajustable cada cierto tiempo. Ello con el objeto de permitir un manejo presupuestario racional por parte de los gobiernos locales, sin afectar los objetivos nacionales de estabilización.
- Las transferencias deben tomar en cuenta tanto las necesidades como las capacidades de una manera simple, confiable y transparente. En observancia del principio anterior, un adecuado sistema de transferencias debe determinarse de manera objetiva y abierta, idealmente a través de una fórmula bien establecida, para evitar que las transferencias sean sujeto de negociaciones políticas tras bambalinas. La fórmula debe ser transparente y basada en criterios creíbles, tan simples como sea posible.
- Si las transferencias son diseñadas adecuadamente y los gobiernos locales tienen alguna discreción en materia tributaria, no se requieren incentivos específicos para promover esfuerzos adicionales de recaudación.
- Los gobiernos locales deben desarrollar prácticas financieras estandarizadas, manteniendo registros contables y auditorias regulares. De la misma manera, aunque los gobiernos centrales no deberían pre-aprobar o entrometerse en los detalles del presupuesto y las actividades locales, deben mantener información completa y actualizada sobre las finanzas municipales, y poner dicha información a disposición del público.

Un elemento fundamental en el diseño del sistema de transferencias intergubernamentales es que su objetivo no es financiar entidades gubernamentales, sino contribuir a una provisión efectiva de servicios a la población[13].

13 Bird (1994). Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations.

Complementariamente al apoyo que pueden ofrecer los gobiernos centrales a los municipios, debe fortalecerse también los sistemas de recaudación local, tomando en cuenta que, cuando los impuestos y los beneficios del gasto público tienen una relación más estrecha, hay mayor interés de la comunidad por conocer e involucrarse en los asuntos públicos, lo cual fomenta mayor responsabilidad en el uso de los recursos. Visto desde otro punto, la capacidad de obtener ingresos propios determina el nivel de autonomía de los gobiernos locales, por lo cual debe tenerse mucho cuidado de no penalizarlos por recaudar recursos adicionales.

En ese sentido, los cargos por el uso de los diferentes servicios prestados por las municipalidades deben, en la medida de lo posible, adecuarse a su costo real. Indudablemente un impuesto a la propiedad inmobiliaria de tasa baja y uniforme también puede jugar un papel importante en el financiamiento de los gobiernos locales.

Finalmente, es conveniente hacer una reflexión respecto al hecho de que en la mayoría de los países se han asignado ingresos y realizado transferencias a los gobiernos locales sin definir previamente qué competencias funcionales se les han transferido, y sin evaluar si los mismos están en capacidad de cumplir tales responsabilidades.

4. Consideraciones sobre los Criterios de Distribución Aplicados en Guatemala

Para mejorar los criterios que se utilizan en Guatemala en la distribución de las transferencias a las municipalidades, se deben buscar soluciones a los problemas que ocasionan los desequilibrios verticales y horizontales. El primero se refiere a la disparidad entre responsabilidades de gasto y capacidades de generación de ingresos entre los dos diferentes niveles del gobierno (Gobierno Central y gobiernos locales). El segundo se relaciona con las importantes diferencias que se registran en los recursos de que dispone cada municipio.

En cuanto al desequilibrio vertical, se debe señalar que quizá la más evidente de las intenciones del sistema de transferencias intergubernamentales en Guatemala haya sido superar las deficiencias de ingresos en la mayoría de los municipios. Sin embargo, el sistema actual no toma debidamente en cuenta las necesidades de cada caso en particular. A pesar de las transferencias, hay algunos municipios que presentan serias restricciones para cubrir sus gastos de funcionamiento, lo cual, entre otras cosas, no ha permitido ofrecer condiciones salariales adecuadas en las municipalidades, situación que impide atraer y retener personal calificado.

En cuanto a las condicionalidades vigentes en el uso de los recursos que se les transfieren, la más importante consiste en que sólo se les permite utilizar un porcentaje determinado en gastos de funcionamiento. Los argumentos que generalmente se han esgrimido para adoptar este tipo de políticas se basan en la necesidad de evitar la burocratización de las administraciones locales y en orientar la asignación de recursos preferentemente hacia la inversión.

Recuadro 1 Criterios para Diseñar un Sistema de Transferencias Intergubernamentales

Autonomía: los gobiernos locales deben mantener completa independencia y flexibilidad en fijar sus prioridades. Las transferencias de recursos mediante la aplicación de una fórmula determinada es consistente con este objetivo.

Ingresos adecuados: los gobiernos locales deben tener ingresos adecuados para cumplir las responsabilidades que les han sido asignadas.

Equidad: los recursos asignados deben tener una relación directa con las necesidades fiscales e inversa con la capacidad recaudatoria de cada municipio.

Predecibilidad: el mecanismo de transferencia debe ser capaz de generar certeza sobre la disponibilidad de recursos.

Eficiencia: el diseño del sistema de transferencias debe ser neutral respecto a las decisiones de asignación de los recursos en el nivel local.

Simplicidad: el sistema de transferencias debe basarse en criterios objetivos sobre los que cada parte interesada tenga poco control. La fórmula correspondiente debe ser fácil de comprender.

Incentivos: el diseño de las transferencias debe incentivar las buenas prácticas gerenciales y desincentivar las prácticas ineficientes. No debe otorgarse transferencias específicas para financiar los déficit de los gobiernos locales.

Cumplimiento de objetivos: se debe lograr coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos locales en el cumplimiento de determinados objetivos bien definidos. Para ello debe existir un monitoreo apropiado, revisión de los avances, asistencia técnica o utilizar un programa de transferencias específicas.

Fuente: Descentralization Briefing Notes. Worldbank Institute. 1999.

Sin embargo, el uso de las transferencias para sufragar gastos corrientes puede ser un factor poco relevante para algunas municipalidades, mientras que a la mayoría les puede afectar negativamente su capacidad para prestar los servicios locales. Se recomienda realizar un estudio para establecer si es conveniente mantener, modificar o eliminar dicha restricción, en función de una evaluación de los gastos de funcionamiento de cada una de las municipalidades[14]. Ese estudio debería ser parte de un examen general sobre la condicionalidad en el uso de las transferencias.

A pesar de las críticas que se han expresado sobre las deficiencias del sistema actual para distribuir recursos entre las municipalidades, es importante mencionar que éste ha logrado reducir las diferencias en los ingresos per cápita de cada año (desequilibrio horizontal). De acuerdo con las estadísticas correspondientes al período 1996-1999, el coeficiente de variación[15] de los ingresos propios per cápita promedio en dicho período fue de 140%, mientras que el coeficiente de los ingresos totales per cápita (que incluye la suma de los ingresos propios más los ingresos por transferencias) fue de 74%. Lo que este indicador estadístico no puede revelar es en qué medida la distribución de estos recursos ha permitido mejorar, en términos comparativos, el nivel de vida de los habitantes más pobres de los municipios.

---

[14] La eliminación de esa restricción sería relativamente fácil de adoptar en las transferencias de recursos de los impuestos compartidos (IVAPAZ y otros), pues se encuentra establecida en leyes ordinarias. En el caso de la asignación del 10% de los ingresos ordinarios del Estado, el cambio no sería factible excepto mediante una reforma constitucional.

[15] El coeficiente de variación es un indicador estadístico que permite comparar el grado de dispersión relativa de dos o más distribuciones o series de datos. Un coeficiente menor significa que existe una menor diferencia (dispersión) respecto del promedio.

La fórmula utilizada para distribuir la asignación constitucional tiene la intención de favorecer a los municipios que perciben mayores ingresos propios per cápita (de acuerdo con el criterio que reparte el 25% de lo transferido de manera proporcional al ingreso per cápita), sin tomar en cuenta algunas características que determinan en gran medida la capacidad de recaudación de un municipio, por lo que, aunque probablemente la mayoría de las corporaciones municipales traten de recaudar más recursos, se encontrarán con que sus posibilidades de un aumento sustancial son remotas, debido a que la mayoría de sus habitantes trabajan en actividades agrícolas de subsistencia y a que un porcentaje apreciable de la población son ancianos o niños menores de siete años. Con la intención de compensar a estos municipios "pobres" se incorporó a la fórmula un criterio que distribuye el 10% de los recursos de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita. Sin embargo, la coexistencia de ambos criterios en la fórmula es incongruente. Ello da lugar a un conflicto de intereses, pues paradójicamente hay algunos municipios a los que les favorece recaudar más y otros a los que les convendría recaudar menos.

El análisis de la distribución del aporte constitucional en 1999 demuestra que no todos los municipios que incrementan sus ingresos propios son favorecidos con mayores transferencias. Por el contrario, hay algunos que son "castigados" por recaudar más. En 1999 se encontró que el cambio en el efecto que producen los ingresos propios per cápita sobre la distribución del aporte constitucional (punto de inflexión) se observó en una cifra de alrededor de Q.10 por habitante. Para los municipios que registraron ingresos propios per cápita por debajo de esa cantidad (132 municipios) no habría tenido sentido un incremento en sus ingresos propios, en tanto no superaran dicho monto, pues ello habría implicado una reducción de las transferencias. Después de superar el nivel de Q.10 de ingresos propios por habitante, habría cambiado la tendencia en las cantidades recibidas por concepto de transferencias, de decreciente a creciente, aunque para alcanzar el nivel inicial (el monto real por aporte constitucional en 1999), en algunos casos habría sido necesario aumentar los ingresos propios muy por encima de Q.10 por habitante.

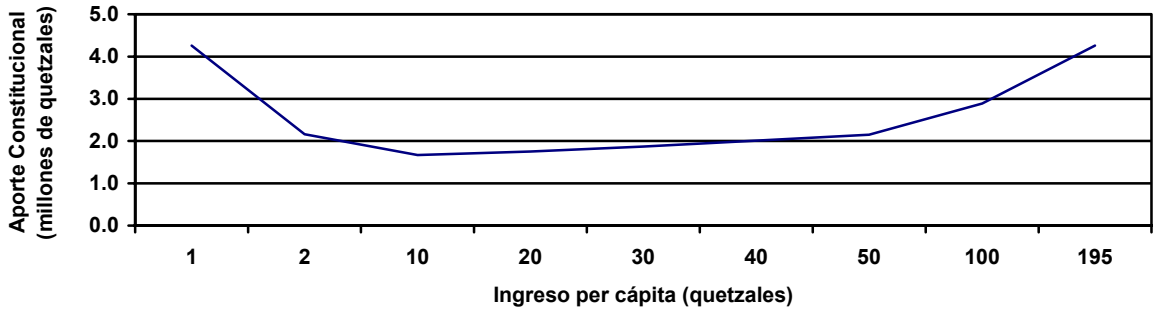
Cuadro 18
Ingresos propios e ingresos totales por habitante de algunos municipios seleccionados promedio 1996-1999 (Quetzales)

Municipio	Ingresos Propios	Ingresos Propios Per Cápita	Ingresos Totales (incluyendo transferencias)	Ingresos Totales Per cápita (incluyendo Transf.)
Chajul	22,636.85	0.70	6,010,647.38	192.09
Cuilco	95,584.61	2.00	4,245,097.16	91.04
San Pedro Necta	53,874.70	2.00	2,822,098.57	105.90
Santa Catarina Ixtahuacán	145,936.37	3.12	3,348,717.54	74.34
San Manuel Chaparrón	31,799.54	4.00	1,971,916.24	248.84
Comapa	114,221.27	5.08	2,664,938.27	123.59
Soloma	201,589.23	6.00	2,886,903.95	92.07
Cahabón	241,654.28	6.00	3,327,140.94	88.33
Zacualpa	92,625.10	7.05	1,780,737.82	142.69
Moyuta	274,795.66	8.04	2,945,652.67	94.04
Santa Lucía Utatlán	154,764.43	9.02	2,017,062.47	126.47
Sibilia	97,157.41	10.04	1,710,684.59	187.72
Rio Blanco	59,762.61	11.03	1,448,138.43	278.97
Palencia	549,449.94	12.02	2,943,075.00	76.23
Olintepeque	252,967.54	13.01	1,792,831.08	104.91
Champerico	289,893.68	13.01	2,057,091.61	104.80
Pajapita	225,940.80	15.15	1,774,128.25	134.02
Santa Apolonia	181,739.45	16.07	1,851,143.63	183.84
Río Hondo	338,432.74	17.21	2,373,651.72	137.64
San Miguel Dueñas	154,504.35	18.03	1,630,036.92	208.42
San Vicente Pacaya	209,491.77	19.02	1,730,909.13	176.10
Pastores	225,622.83	20.08	1,715,557.78	172.30
San Mateo	113,864.51	30.30	1,663,727.07	477.47
Patulul	1,096,686.77	40.44	2,510,513.91	133.27
Estanzuela	536,212.90	50.82	2,259,173.22	265.11
Sanarate	1,958,799.82	60.38	4,255,395.82	190.92
San Lorenzo	717,933.53	71.87	2,686,310.50	340.39
San Francisco	598,034.22	82.09	3,372,638.90	546.95
Sumpango	2,385,733.60	91.61	3,609,072.23	230.38
San Pedro Sacatepéquez	456,111.35	104.91	2,077,122.75	200.50
Mixco	69,473,392.17	169.28	14,580,000.29	204.72
Guatemala	170,244,119.95	170.45	29,581,102.93	200.30
Guastatoya	3,913,340.46	234.80	8,481,916.16	742.55
Quetzaltenango	41,403,380.02	298.69	12,837,702.49	391.32
Total Nacional	**583,841,441.08**	**54.47**	**1,561,787,714.38**	**145.50**

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el INFOM.

En la gráfica 2 se muestran los resultados en el monto percibido por concepto del aporte constitucional, que habría mostrado el municipio de Chajul en 1999 de acuerdo con una simulación de diferentes niveles de ingresos propios, comenzando con Q.0.51 por habitante que fue el valor que le correspondió ese año. Este fue el municipio que registró en 1999 el ingreso per cápita más bajo de la República de Guatemala. Un aumento en los ingresos propios de Chajul, que le hubiera permitido pasar de su valor observado de Q.0.51 hasta Q.10.11 habría supuesto una tendencia decreciente en los ingresos de Chajul por transferencias. Sólo a partir de Q.10.12 se habría modificado dicha tendencia (habría comenzado a obtener algún incremento en las transferencias). Sin embargo, para volver al mismo nivel de lo que en la realidad le correspondió por aporte constitucional en 1999 (Q.4, 255.555.30), tendría que haber obtenido ingresos propios de Q.195.11 por habitante, lo cual habría supuesto un incremento de 38,257% en dicho indicador. Dado que las municipalidades pueden obtener una misma cantidad por transferencias con dos niveles distintos de ingresos propios per cápita, si algunas de ellas pudieran elegir conscientemente, probablemente lo harían con el ingreso per cápita más bajo. Lo anterior es de particular importancia para las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita están por debajo del "punto de inflexión".

Gráfica 2
Simulación de resultados en el aporte constitucional del municipio de Chajul debido a cambios en sus ingresos propios per cápita (de acuerdo con datos de 1999)



5. Propuesta para Cambiar la Forma en que se Calculan los Ingresos Ordinarios[16]

A fin de transparentar el cálculo de los ingresos ordinarios, que sirven de base para cuantificar los aportes que estipula la Constitución Política de la República, se recomienda la reforma del artículo 22 de Ley Orgánica del Presupuesto y del artículo 17 de su reglamento.

Si los ingresos ordinarios del Estado son los que se perciben de una manera constante o periódica, los mismos son homologables a los ingresos corrientes, según la clasificación utilizada por el sector público. Sin embargo, es conveniente tomar en cuenta que algunos de los ingresos que percibe el Gobierno Central son extraordinarios o no constituyen una disponibilidad real de recursos. Por lo tanto, para realizar el cálculo de los ingresos ordinarios, no se justifican más que las siguientes deducciones a los ingresos corrientes, que permitirían llegar a lo que podría considerarse como ingresos corrientes netos:

16 Esta sección se elaboró sobre la base de un estudio realizado por el Proyecto NEXUS Municipal de la USAID.

a. Los ingresos que por sus propias características de temporalidad sean considerados extraordinarios por una ley específica.
b. Transferencias de fondos recibidos por el Gobierno Central, provenientes de instituciones públicas o privadas. Se exceptúan las transferencias a favor del Gobierno Central por concepto de utilidades generadas por las empresas públicas o mixtas.
c. Reintegros de fondos de ejercicios fiscales anteriores que procedan de la rectificación de resultados de presupuestos fenecidos y no de una fuente regular de ingresos.
d. Ingresos obtenidos por la inversión en valores con recursos del Fondo Global de Amortización constituido para el pago de obligaciones de deuda interna.
e. La venta de bienes y la prestación de servicios que constituyan disponibilidad específica a favor de las dependencias que las generan.
f. Las devoluciones de impuestos que no correspondan al Estado.
g. Las contribuciones de los empleados públicos al Régimen de Clases Pasivas del Estado.
h. Operaciones contables por fluctuación de moneda que se reflejen en el Presupuesto de Ingresos del Estado.

En el caso de las municipalidades, el cambio que produciría una reforma en los términos recomendados aumentaría considerablemente sus ingresos por el aporte constitucional (por ejemplo en el 2001 se habrían presupuestado Q.1, 650 millones en lugar de los Q.895.9 millones asignados realmente, o sea 84% más).

Dada la precariedad de la situación económica del país, debido principalmente a los problemas financieros que enfrenta el Gobierno Central, cualquier decisión en cuanto a las modificaciones sugeridas en esta sección debe ser analizada cuidadosamente, ya que un cambio sustancial en el monto que se reparte entre las municipalidades podría implicar un mayor desequilibrio en las finanzas públicas y una reestructuración del presupuesto del Gobierno Central.

6. Propuesta para Reformar el Sistema de Transferencias

El sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades está integrado por tres grandes componentes: (i) El aporte que se realiza según el mandato constitucional, fijado actualmente en el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado; (ii) Los impuestos compartidos, tales como el Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Sobre Circulación de Vehículos e Impuesto Sobre los Derivados del Petróleo; y (iii) Los recursos que asignan los fondos sociales a las municipalidades para financiar proyectos específicos.

Según las dos primeras modalidades, se les transfieren recursos a las municipalidades principalmente sobre la base de la fórmula analizada anteriormente. Esta fórmula persigue determinados objetivos, como la equidad y premiar los esfuerzos de recaudación, mientras que, en el caso de los fondos sociales, los criterios de asignación son menos claros y definidos, lo cual dificulta el análisis de la congruencia entre ambos mecanismos y genera algunos interrogantes sobre la efectividad del sistema considerado en conjunto.

Debido a los problemas encontrados en la aplicación de la fórmula establecida en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se recomienda introducir algunos cambios que convendrían compatibilizar con los criterios que utilizan los fondos sociales para la selección de proyectos a ejecutar, los cuales deben ser también definidos claramente, a la luz de los objetivos que se desee establecer para cada una de estas instituciones. Dichos objetivos

deben ser muy concretos y cuantificables, en concordancia con la naturaleza temporal de los fondos.

6.1 Propuesta para reformar la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional e impuestos compartidos

Los hallazgos descritos en este documento han demostrado que existen graves deficiencias en la fórmula utilizada para distribuir las transferencias, por lo que se sugiere sea sustituida por una nueva. Como se señaló, los principales problemas encontrados en la fórmula devienen de la coexistencia de dos criterios opuestos, relacionados con la obtención de ingresos propios en los municipios. Uno de los criterios favorece la recaudación de ingresos en el municipio, mientras otro busca compensar a los municipios que obtienen menores ingresos. Estos criterios, aparentemente lógicos, pero en la práctica incoherentes, dan lugar a que en algunos municipios (que se ubican en un determinado nivel de ingresos propios per cápita) un aumento en sus ingresos propios puede llevar no sólo a una reducción en el monto de las transferencias, sino incluso significar una disminución de sus ingresos totales.

En este documento se incluyen algunas propuestas para mejorar la fórmula que se utiliza para distribuir el aporte constitucional y otros recursos entre las municipalidades. Dichas propuestas pretenden ser un punto de partida para la discusión de la reforma del sistema de transferencias a las municipalidades.

6.1.1 Propuestas para el corto plazo

Un objetivo deseable del sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades debe ser contribuir a reducir las desigualdades de desarrollo social y económico entre los municipios. Para cumplir este objetivo se propone implementar un mecanismo que le asegure a los municipios más pobres y con mayores necesidades contar con más recursos. Para ello se sugiere incluir en la fórmula de distribución un mecanismo de compensación a las municipalidades cuyos ingresos propios per cápita se encuentren por debajo del ingreso municipal nacional per cápita. (Esto sería un criterio de equidad).

El remanente de recursos después de efectuar dicha compensación se podría repartir de conformidad con una combinación de las siguientes opciones:

a. De manera proporcional a la población del municipio, con relación a la población nacional.
b. De manera proporcional a la mejora porcentual en el ingreso municipal propio por habitante entre los dos ejercicios fiscales consecutivos, inmediatos al año en que se efectúa la distribución (tomando en cuenta sólo la población en edad productiva).

Para evitar cambios bruscos en cuanto a los recursos que reciben actualmente las municipalidades por concepto de transferencias, podría implementarse algún mecanismo de “arrastre”; es decir, un sistema que tome en cuenta la forma en que se han distribuido los recursos durante los últimos dos o tres años. Esto permitiría una transición gradual hacia los nuevos criterios de distribución.

Respecto del suministro de la información sobre los ingresos, debe establecerse claramente qué rubros pueden ser admitidos como “ingresos propios” para que exista uniformidad en cuanto a la definición de los mismos y que no puedan utilizarse subterfugios contables que puedan favorecer indebidamente a alguna municipalidad.

Se sugiere establecer la obligación de entregar el aporte mensualmente, en forma vencida, a más tardar el día 15 del mes siguiente. En caso de que los recursos no se entregaran en esas fechas, sería oportuno establecer un interés moratorio a favor de las municipalidades, el cual,

para ser equitativo, podría ser equivalente a la tasa de interés resarcitoria que cobra el fisco por las obligaciones tributarias caídas en mora.

Cuadro 19
Comparación entre la fórmula propuesta y la fórmula vigente

Mecanismo Propuesto		Mecanismo Vigente	
Criterios	**Comentarios**	**Criterios**	**Comentarios**
Compensación a los municipios que no alcanzan el ingreso per cápita promedio nacional.	• Reduce las desigualdades en el ingreso, por lo que favorece la equidad, pero tomando en cuenta el tamaño del municipio (población)	25% en partes iguales a todos los municipios.	• No se cumple un objetivo de equidad, pues la transferencia es igual para todos los municipios, sin tomar en cuenta su tamaño y pobreza.
Proporcional a la mejora en los ingresos propios.	• Premia el esfuerzo por recaudar más y no el nivel de la recaudación, que depende de la capacidad económica de los habitantes del municipio.	25% proporcional al ingreso per cápita.	• Premia el nivel de la recaudación y no el esfuerzo tributario.
Proporcional a la población.	• Congruencia entre el tamaño del municipio y lo que recibe. • No discrimina entre municipios pobres y ricos. • Datos de la población son confiables y fáciles de obtener.	25% proporcional a la población.	• Congruencia entre el tamaño del municipio y lo que recibe. • No discrimina entre municipios pobres y ricos. • Datos de la población son confiables y fáciles de obtener.
		15% proporcional al número de aldeas y caseríos.	• Beneficia a los municipios con un mayor grado de ruralidad, pero no promueve el cambio. • La información correspondiente no ha sido convenientemente sistematizada.
		10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.	• Compensa a los municipios muy pobres, pero castiga la mejora en sus ingresos propios y crea incentivos perversos para no recaudar.

6.1.2 Propuestas para el largo plazo

Con el objeto de promover una mejora en la gestión municipal y que se elijan aquellos proyectos que tienen una mayor rentabilidad social, lo cual coadyuvaría al desarrollo de los municipios más atrasados, se propone que en el largo plazo, en lugar de distribuirles recursos a las municipalidades sobre la base de su población, se utilice una especie de índice de desarrollo municipal, para premiar la mejora en la calidad de vida de los habitantes del municipio.

Por motivos de simplicidad este índice podría estar compuesto por sólo dos indicadores, que podrían ser la mortalidad infantil y la escolaridad de la población. Por un lado, la mortalidad

infantil está relacionada con el saneamiento ambiental (la disponibilidad de agua potable, de drenajes y alcantarillado, de un adecuado sistema para la recolección y disposición de basura, de los medios para disponer de las excretas, etc., entre otros, influyen en la calidad del medio ambiente), y por el otro se requiere un mayor involucramiento de las municipalidades en la educación. En cuanto al primero de los indicadores mencionados, es importante resaltar que durante los primeros años de vida de una persona existe mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades, especialmente de carácter respiratorio o gastrointestinal (son las enfermedades que causan más muertes en nuestro país). Sobre este particular se estarían generando mayores incentivos a fin de que las municipalidades aprovechen mejor sus recursos para lograr un ambiente más sano, pues ello aumentaría los montos que recibirían por transferencias. Respecto del segundo de los indicadores, una mayor escolaridad, además de otras externalidades positivas, aumenta la productividad de las personas y por lo tanto sus perspectivas de obtener más ingresos y de mejorar su nivel de vida, razón más que suficiente para promover este objetivo mediante la participación municipal.

Se recomienda que los recursos se distribuyan entre las municipalidades de acuerdo con el avance mostrado por cada municipio en este índice de desarrollo humano. Además, para que este índice cumpla su cometido, debería ser manejado de manera institucional por una institución independiente de las municipalidades, que podría ser el INE.

Otra recomendación que podría evaluarse, para implementarla en el futuro, sería elaborar una base de datos para medir las bases tributarias del municipio y el esfuerzo realizado por las mismas, lo cual podría servir para refinar la distribución de recursos a través del criterio correspondiente, que se propone sea implementado en el corto plazo. Esta consideración se hace tomando en cuenta que hay municipios donde, por mayores esfuerzos que se realicen, la municipalidad no puede aumentar mucho sus ingresos debido a las características de su población y de sus principales actividades económicas. En cambio, hay municipios donde el potencial de recaudación es considerablemente mayor que lo que en la práctica se recauda.

6.2 Rendición de cuentas

Para promover la transparencia en el uso de los recursos municipales debería establecerse un mecanismo más eficiente en la rendición de cuentas. Además del requisito que tienen las municipalidades de remitir la ejecución analítica de su presupuesto al Congreso de la República y al Ministerio de Finanzas Públicas, deberían estar obligadas por ley a realizar una reunión o conferencia anual abierta al público, en la que se informaría de la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos municipales.

6.3 Fortalecimiento de los ingresos generados por las municipalidades

Debido a que la Constitución Política de la República limita la posibilidad de que las municipalidades puedan establecer impuestos locales, es imprescindible hacer un estudio para actualizar la tributación municipal. En cuanto a las tasas por determinados servicios prestados por las municipalidades, se sugiere promover que éstas sean fijadas de acuerdo con mecanismos que permitan, en la medida de lo posible, la recuperación de costos.

6.4 Subvenciones del Gobierno Central

Hay erogaciones que pueden resultar deseables o recomendables para privilegiar un interés nacional. En tales casos se sugiere la implementación de un sistema de subvenciones especiales a las municipalidades que desarrollen determinados proyectos, previamente definidos. Algunos de estos podrían ser el tratamiento de aguas negras, desechos, etc.

6.5 Fondos sociales

Para que los fondos sociales se conviertan en mecanismos que realmente contribuyan al desarrollo de los municipios y no exista contradicción entre sus objetivos y los criterios fijados en el sistema de transferencias, se sugiere que los tres fondos principales (FIS, FONAPAZ y FSDC) se unifiquen en un sólo fondo de apoyo al desarrollo local. Este fondo se dedicaría básicamente al financiamiento de un plan de infraestructura en los municipios, con alta participación de los gobiernos locales y de la población.

7. Conclusiones y Recomendaciones

Algunas conclusiones y recomendaciones adicionales, complementarias de las mencionadas antes en este documento, que se desprenden de los principales hallazgos documentados para propósitos de este estudio, son las siguientes:

7.1 Conclusiones

El sistema de transferencias del Gobierno Central a las municipalidades no ha propiciado cambios importantes en la estructura de las finanzas municipales. Los recursos que el Gobierno Central le transfiere a los gobiernos locales mediante el uso de la fórmula que establece la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aunque han aliviado las carencias de fondos de la mayoría de las municipalidades, han aumentado su dependencia financiera del Gobierno Central, sin que se hayan logrado cambios importantes en las finanzas locales. Prácticamente todos los servicios que prestan las municipalidades son en gran parte subsidiados, y la recaudación de impuestos, arbitrios y tasas es muy deficiente.

La forma en que se calcula el monto global del aporte constitucional a las municipalidades no es transparente. La Constitución ordena que se debe transferir el 10% de los ingresos ordinarios del Estado a las municipalidades. Este rubro está definido incorrectamente en la Ley Orgánica del Presupuesto.

No existen criterios unificados en la asistencia financiera y la inversión local. El aporte constitucional, el IVAPAZ, y una parte de lo recaudado por concepto de los impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo, se distribuyen entre las municipalidades de acuerdo con una fórmula que pretende lograr determinados objetivos. Sin embargo, existen otros mecanismos de asistencia financiera y de inversión (fondos sociales, secretarías y otras entidades del Gobierno) que utilizan otros criterios y sistemas para definir los proyectos a ejecutar en cada municipio.

Existe un gran desconocimiento de la forma en que se distribuye el aporte constitucional. Aunque los funcionarios de la mayoría de las municipalidades saben que la distribución del aporte constitucional, IVAPAZ, e impuestos sobre circulación de vehículos y sobre los derivados del petróleo se hace mediante una fórmula, pocos conocen cuáles son sus criterios y qué información se utiliza.

Los procedimientos para la entrega de las transferencias han mejorado. Durante los últimos años se han simplificado los procedimientos para la entrega de los recursos a las municipalidades. Los problemas que se encontraron respecto de estos procedimientos fueron mínimos, aunque el aspecto en el que todavía se requiere un avance es la puntualidad en la entrega de los fondos y eliminar algunas prácticas que pretenden obtener beneficios políticos en la entrega formal de los recursos.

Los resultados que genera la fórmula para distribuir las transferencias son poco predecibles. Debido a criterios contrapuestos como el que distribuye 25% de los recursos de manera proporcional al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal, y el que distribuye el 10% de manera inversamente proporcional al ingreso per cápita, se producen resultados poco predecibles, extraños y contradictorios en muchos casos. Para algunos municipios el aumento de sus ingresos o de su población puede implicar una reducción de los montos a recibir por transferencias. Esta situación ha generado inestabilidad en la distribución de recursos en una gran cantidad de municipios.

Existe escasez y poca divulgación de la información. Las estadísticas disponibles al nivel municipal son escasas, lo cual dificulta la definición de políticas públicas con las cuales se busque cumplir determinados objetivos. La poca información existente se ha manejado de manera muy restringida. Por ejemplo, los datos relativos a las transferencias no son accesibles al público, ni los conocen las asociaciones de los gobiernos locales, ni se divulgan para el conocimiento de las municipalidades.

7.2 Recomendaciones

Mejorar los sistemas de recaudación. Para mejorar los ingresos de los municipios es necesario fortalecer los sistemas de recaudación municipal. La forma más práctica de avanzar en ese sentido es definiendo un nuevo IUSI, sobre la base de criterios objetivos. Otro aspecto imprescindible es la actualización de las tarifas por la prestación de servicios municipales, de manera que se cubran al menos sus costos. Finalmente, deberán revisarse las demás fuentes de ingresos a los municipios, con el objeto de simplificar sus sistemas recaudatorios, explorando la posibilidad de reducir la cantidad de rubros que generan ingresos que no se justifican y aumentar las tasas de los que se decida mantener.

Asignar correctamente el aporte constitucional. Se recomienda realizar una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto y a su reglamento, para establecer de una manera clara, y sobre todo apropiada, la forma en que se deben calcular los ingresos ordinarios del Gobierno Central.

Implementar una estrategia de asistencia a las municipalidades. Para garantizar una mayor eficiencia en el logro de determinados objetivos será necesario redefinir los mecanismos de transferencia a las municipalidades. Esto incluye modificaciones a la fórmula que se utiliza actualmente y a los criterios que usan otras entidades del Gobierno Central (por ejemplo, los fondos sociales) para apoyar el desarrollo y la gestión municipal, incluyendo una mejor coordinación interinstitucional.

Divulgar la forma en que se distribuyen las transferencias. Es necesario que por lo menos las comunas y sus organizaciones representativas tengan claro cómo se reparten las transferencias, incluyendo los criterios y la información que sirven de base para ello. Se recomienda la entrega de una cuadro con esta información a cada una de las municipalidades, para que conozcan por qué se les asignó una cantidad determinada y cuál es su posición respecto de las demás municipalidades.

Entregar los recursos puntualmente. Se recomienda aprobar una reforma legal que garantice la puntualidad en la entrega de los recursos, lo cual reduciría la incertidumbre y simplificaría los procedimientos que tienen que cumplir las municipalidades para disponer de las transferencias.

Modificar la fórmula para determinar los montos que le corresponden a cada municipio. Para cumplir determinados objetivos de equidad y de redistribución, se requiere el rediseño de la fórmula que se utiliza para distribuir las transferencias del Gobierno Central a las municipalidades. Cualquier propuesta en este sentido debe tomar en cuenta la disponibilidad y confiabilidad de la información.

Escasez de información y falta de divulgación de la misma. Se sugiere la reforma del sistema estadístico nacional para mejorar los sistemas de información municipal. Las dependencias estatales que trabajan al nivel municipal, o que tienen presencia en la mayoría de los municipios de la República, deben mantener registros actualizados de la información más importante para su sector, desagregada por municipio. Además, se recomienda compartir los resultados de este estudio con cada una de las corporaciones municipales.

Bibliografía

- Artana, Daniel y López Murphy, Ricardo, (1996): Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana. Artículo publicado en: Descentralización Fiscal en América Latina: Balance y Principales Desafios: Cepal/Gtz. Julio de 1996.
- Asociación IDEAS, (1991): Estudio y Análisis del 8% Constitucional. Guatemala, 1991.
- Bahl, Roy, (1995): Worldwide Trends in Fiscal Decentralization. World Bank Institute. 1995.
- Besley, Timothy y Coate, Stephen, (1999): Centralized versus Decentralized Provison of Local Public Goods: A Political Economy Analysis. Working Paper 7084. National Bureau of Economic Research. 1999.
- Bird, Richard, (1999): Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una Perspectiva Latinoamericana. World Bank. 1999.
- Bird, Richard, (1999): Rethinking Tax Assignment: The Need for Better Subnational Taxes. 1999.
- Bird, Richard, Subnational Revenues: Realities and Prospects. World Bank Institute.
- Bird, Richard, (1995): Ebel, Robert y Wallich, Christine I. Decentralization of the Socialist State. Chapter 1. World Bank. Washington, D.C., USA, 1995.
- CIVICA. Diccionario Municipal. Guatemala, 1995.
- Dillinger, William y Webb, Steven B. Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil. World Bank.
- Ebel, Robert D. y Yilmaz, Serdar, (1999): Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy. World Bank Institute. Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. World Bank 1999.
- Ebel, Robert., Varfalavi, Istvan., y Varga, Sandor. Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition.
- Estache, Antonio y Sinha, Sarbajit, (1994): Does Decentralization Increase Public Infrastructure Expenditure? Background paper for the 1994 World Development Report.
- FUNCEDE, INFOM, (1997): La Estructura del Presupuesto Municipal de los Municipios de Guatemala. Año 1997. Serie de Estudios: No. 8. Guatemala 1999.
- FUNCEDE, Fundación Konrad Adenauer, (2000): Estudio del Comportamiento Electoral Municipal en Guatemala. Serie Estudios: No. 10. Guatemala, 2000.
- INFOM, (1994): Municipios, Desarrollo y Democracia. Plan de apoyo básico 1994.
- INFOM, (2000): Manual de Presupuesto Municipal. 2000.
- Linares, Luis, (1994): El Municipio y la Descentralización. Serie Estudios: No.1. IDAM, FUNCEDE. Guatemala, 1994.
- Martin, John. Leadership in Local Government Reform: Strategic Direction versus Administrative Compliance. Faculty of Business Queensland University of Technology.
- Martínez, Jorge, (1999): The Assignment of Expenditure Responsibilities. Georgia State University. World Bank. 1999.

- McLure, Charles E. (1999): The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy. Jr. Hoover Institution, Stanford University, Stanford California. World Bank. 1999.
- Moritz, Kraemer, (1997): Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence fron Argentina, Brazil and México. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Junio de1997.
- Pérez M. José Antonio, (1998): “Sistemas Tributarios de los Gobiernos Locales en el Istmo Centroamericano". CEPAL/GTZ. Santiago de Chile, 1998.
- Petersen, John E. (1999): Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness. Government Finance Group (A Division of ARD, Inc.). World Bank. 1999.
- Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability. World Bank
- Prado Ponce, Eduardo, (1985): Comunidades de Guatemala, Recopilación. Guatemala, 1985.
- PROECODI, (1992): Seminario sobre Asignación Constitucional a Gobiernos Locales (8% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación). Guatemala, 1992.
- Schwarz, Luis. Recomendaciones para el Fortalecimiento Institucional del INFOM. Reporte patrocinado por el Estado de Israel y USAID.
- Spahn, Paul Bernd. Intergovernmental Relations, Macroeconomic Stability, and Economic Growth. Goethe-University, Frankfurt am Main.
- Stauffer, Thomas, (1999): Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management. Summer Course of the Central European University 1999.
- Vergara, Victor. Local Integrity Systems and Fiscal, Political and Functional Decentralization: An Overview to Making Local Government Credible and Effective. EDIMP.
- Weist, Dana, (1999): Government budgeting. World bank, 1999.
- World Bank, (1999): Finance Thematic Group. Intergovernmental Transfer Grants. 1999.
- World Bank Institute, Decentralization Briefing Notes.
- World Bank Institute, (1995): Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization. 1995.

4.4 Panel 3: El Sistema de Transferencias Intergubernamentales

Diputado Álvaro Hugo Rodas Martíni
Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso Nacional de Guatemala

Buenas tardes. Antes que todo, como guatemalteco quisiera darles la bienvenida a los compañeros alcaldes y diputados y especialistas que visitan nuestro país y nos dan la oportunidad de atenderlos en esta ciudad de la Antigua Guatemala que fue la tercera capital de la capitanía general de Guatemala. De verdad, nosotros los guatemaltecos nos sentimos orgullosos de esta ciudad y de nuestro país y de que ustedes estén con nosotros.

El tema que estamos abordando es muy importante, y quiero iniciar mi intervención con una autocrítica hacia nuestro país, en el sentido de que lamento que no haya más alcaldes guatemaltecos como Edgar Ajcip para abordar los problemas e impulsar el desarrollo municipal. El caso de los ingresos es un tema central en el desarrollo municipal de nuestro país; es un tema muy conflictivo a tal punto que ha levantado confrontaciones serias. Hace dos meses tuvimos en la Carretera Interamericana un zafarrancho en jurisdicción de Tecpán Guatemala que se debió al cambio de la tecnología de la recaudación del IUSI (Impuesto Único sobre Inmuebles).

Como bien planteaba el Lic. Chocano, Guatemala tiene un sistema bastante perverso de recaudación que pareciera a veces, en un momento dado, que es responsabilidad de las alcaldías, pero creo que también que es mucho más de la responsabilidad de nuestros ciudadanos. Es común en Guatemala hacer campaña política anunciando rebaja de impuestos y parte de varios problemas que tenemos actualmente es motivado por ese populismo, lamentablemente ya hay ciertas campañas políticas, en donde sé plantea como ofertas bajar algunas contribuciones como la tasa de alumbrado público, o modificar el IUSI en algunos municipios. Por estas razones el tema se vuelve conflictivo.

Nada se dice en el ámbito político de los aportes al desarrollo municipal. Refiriéndome a lo planteado por el Lic. Chocano, quiero insistir en la magnitud de los aportes, en Guatemala, para información de ustedes, de un Presupuesto Nacional de Q.24,000 millones para este año, son transferidos a las municipalidades Q.1,000 millones en concepto del situado constitucional del 10% de los ingresos ordinarios. Además se transfieren a las municipalidades este año mil millones aproximadamente de la recaudación del IVA-PAZ que es el 1% del IVA. A lo anterior se suma la transferencia de cierto porcentaje del impuesto de circulación de vehículos, se transfiere un porcentaje del impuesto al petróleo y parte del impuesto de circulación de vehículos. Adicionalmente a eso se ha transferido este año alrededor de 700 millones del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario que es manejado por el Sistema de Concejos de Desarrollo, pero es transferido a las municipalidades como unidad ejecutora de los proyectos. Más allá de estos aportes también se trasladan a los municipios casi mil millones de quetzales que manejan los otros fondos sociales entre ellos FIS, FONAPAZ, y FODIGUA. Viendo estas magnitudes se diría que no es despreciable el nivel de transferencias y, una cosa importante, en este año se aprobó la nueva Ley de Descentralización que permite hacer transferencias futuras en algunos rubros, fuera de las transferencias normales que actualmente se han canalizado a través de convenios con los ministerios.

Yo creo que es una situación muy dinámica la que se está dando en el país y que de alguna manera, bajo mi perspectiva, las transferencias han limitado la capacidad de recaudación de ingresos propios en la mayoría de municipalidades. Aproximadamente un 80 – 85% de los recursos municipales provienen de las transferencias y, eso lo que ha hecho es que las alcaldías ya no recauden, o que haya pagos municipales por concepto de agua potable de menos de Q.1.00 mensual que, de alguna manera, hace insostenibles los servicios públicos.

A continuación le doy la palabra al Licenciado Fredisbeldo Rápalo que es alcalde del municipio de San Luis Santa Bárbara, Honduras y Vicepresidente de la Asociación de Municipalidades de Honduras.

Fredisbeldo Rápalo
Alcalde de San Luis, Santa Bárbara, Honduras

Muy buenas tardes. Inicialmente, como todos, quiero agradecer en nombre de los cuatro alcaldes que venimos de Honduras esta brillante oportunidad que nos han dado de participar con ustedes y adquirir una cantidad de conocimientos importantes. Gracias también por la nada despreciable invitación de visitar a los amigos bolivianos y quisiéramos dejar amarrada esa invitación a futuro.

No hay duda que cuando uno escucha la ponencia que hizo Javier Aguilar de Bolivia, fácilmente se puede dar cuenta que el trabajo en transferencias en ese pueblo a dado, sin lugar a dudas, un enorme avance en lo que es la descentralización. Las diferentes modalidades que presentó el expositor sobre transferencias, a nosotros sólo nos hace pensar que bueno sería tener esos avances que tiene Bolivia en descentralización y que tiene Colombia quizá y Ecuador en América del Sur, pero como este foro habla de ingresos municipales, realidades y perspectivas. Yo voy a tratar de entrar un poquito en lo que es Centroamérica, para poner en perspectiva y en realidad lo que esta pasando en esta subregión.

Inicialmente me voy permitir decir que en todas las ponencias que he escuchado he podido observar que las transferencias en nuestros países son, sin lugar a dudas, lo más importante de la base económico-operativa de los municipios. ¿Por qué? Porque en la mayoría de los pueblos centroamericanos son pequeños y rurales, y dependen en su gran mayoría de la transferencia gubernamental para sobrevivir, en muchos de los casos, para poder pagar su planilla operativa. Indudablemente que eso conlleva un elemento fundamental, esa dependencia provocada por ese traspaso, ha permitido que descuidemos también la gestión del recurso propio, que hayamos caído en ese bache, y que todos los meses estemos esperando puntualmente esa transferencia que llega a cada uno de nuestros municipios. Esto enferma en alguna medida la capacidad adquisitiva del municipio, y la posición de inversión en desarrollo se vuelve difícil y caótica.

Me parece importante también que, cuando revisamos las fórmulas de los países centroamericanos para la asignación de fondos, encontramos que en cada uno de los países diferentes fórmulas y eso dice mucho también de la equidad del uso de estas fórmulas para transferir recursos del Gobierno a los pueblos. En muchos de los casos, en la generalidad de los casos, se es injusto con el pueblo más pequeño y el más pobre, porque normalmente hay un porcentaje de equidad al inicio en el porcentaje por población, indudablemente los más grandes tienen normalmente mayor territorio y mayor población, eso debería de ser consensuado y mejorado en nuestras leyes, específicamente en Honduras, en la Ley de Municipalidades. Según mi experiencia, en el Código Municipal hay un porcentaje de asignación del Presupuesto Nacional del 5%. En las cifras reales de ejecución del presupuesto hemos bajado gradualmente llegando a un 2% y en este momento estamos en el 1.9% con una promesa del 2.4% en el futuro. Eso representa cantidades que no permiten el desarrollo en el ámbito local y, como si fuera poco, de esas pequeñas cantidades el recurso que nos llega también va condicionado, nos dicen para qué tenemos que utilizarlo y porqué tenemos que utilizarlo así, con evidente transgresión de la autonomía municipal; no hay libertad de la inversión de los recursos que recibimos, esa es ley en nuestros países y no cave duda que tenemos que respetarla, pero conviene revisarla en el futuro cercano.

En la discusión de transferencias que se realice, a lo mejor nuestros países podrán incluir la revisión de ciertos impuestos que se pueden trasladar directamente a los municipios para que

sean gestionados por el gobierno local. Aún cuando estamos recibiendo una transferencia limitada y condicionada mensualmente, me parece que estamos en un proceso de descentralización que en Latinoamérica ha llegado a lugares importantes. Centroamérica tiene que seguirlos y yo miro con mucha confianza el proceso Boliviano. Encuentro conceptos claros en eso de gradualidad y subsidiaridad y, por sobre todas las cosas, un elemento fundamental que se llama voluntad política cuando el gobierno central toma la decisión de profundizar el un proceso de descentralización y pone a disposición del gobierno local leyes e instrumentos que faciliten el proceso.

Muchas gracias

Juan Neffa
Director del Proyecto de Gobiernos Locales USAID/RTI, Guatemala

Muy buenas tardes. Casi en todas las ocasiones que he tenido de participar en foros como estos, uno se nutre de tantas informaciones y tantos conocimientos, que es un poco difícil tratar de discernir sobre todo lo que uno está aprendiendo. Particularmente en el tema que hoy nos toca, que es el tema de transferencias intergubernamentales de fondos. Por cierto, es uno de los temas más delicados que sé está tratando en el mundo de los gobiernos locales.

Al hablar de transferencias en todo sentido estamos tratando un tema que realmente es un arma de doble filo, por un lado se ve la necesidad de tener que usarlo, por el otro, no sabemos realmente todo el daño que está causando. Tal parece que no vamos a llegar ahora a concluir en muchas cosas en un foro como él nuestro, pero podemos dejar sentados los fundamentos conceptuales y conseguir que en nuestros países y nuestros gobiernos se tome más en serio el tema de las transferencias intergubernamentales en la formulación de la política fiscal.

En cuanto al manejo de los recursos financieros que normalmente son muy escasos en todos lados, al gobierno local hay que definirlo según sus fines, para lo cual proponemos cuatro grandes áreas:

Gobernabilidad en el ámbito local. En este concepto caben los aspectos de participación ciudadana, transparencia y control del gobierno local mediante las auditorias sociales.

Descentralización con énfasis en lo local. Incluye los aspectos políticos, los administrativos y los fiscales.

Autonomía municipal. La capacidad de los municipios de administrar su territorio, su población y de articular un esquema de gobierno en el que consiga independencia funcional en lo político y en lo financiero. Parte de este esquema es la capacidad de manejar las condicionalidades de las transferencias a favor de los gobiernos locales.

Fortalecimiento del gobierno local. Comprende el desarrollo de la institucionalidad local, el desarrollo de la sociedad civil organizada y el desarrollo económico local.

Los cuatro factores descritos dibujan a un gobierno local fuerte, capaz, eficaz, eficiente y apoyado por sus vecinos. Estas características son lo opuesto a las calificaciones de impotentes, ineptos y deficientes con que suelen definir a los gobiernos locales.

Por otra parte, no es posible encasillar a los municipios en concepciones genéricas. No hay dos municipios idénticos aunque operen en la misma realidad. Estas afirmaciones se sustentan en una investigación patrocinada por USAID que estamos realizando.

En la investigación estamos abarcando 20 municipalidades de los departamentos de El Quiché y Chimaltenango. Entre las 20 municipalidades tenemos municipios con poblaciones que van de 5,000 a 120,000 que hemos clasificado en grande, mediano y pequeño. Los grandes que van de 50,000 habientes para arriba, mediano entre 20 a 50,000 y pequeño menos de 20,000. La clasificación anterior se revisó con el equipo de AID redefiniendo los grupos de población en los que tienen menos de 10,000 habitantes, un grupo con habitantes entre 10,000 y 20,000, otro con mas de 20,000 habitantes. Para nuestra sorpresa hemos comparado tres de ellos, uno grande con 98,000 habitantes, otro mediano con 46,000 habitantes y uno con 7,000 habitantes

Los tres municipios reportaron presupuestos similares de 6 millones y medio de quetzales. Algo está muy bien en algún lugar o algo está muy mal. Cómo es posible que tres municipalidades con magnitudes poblacionales diferentes tengan un presupuesto de igual monto. Ahí es donde viene el juego que todavía no sabemos si es una virtud o es un castigo el de las transferencias. Donde esperábamos una recaudación alta es precisamente donde más se está dependiendo de transferencias y el municipio más pequeño de todos, es el que realmente está recaudando más. En estas condiciones es difícil llegar a conclusiones muy claras. No se puede tratar de insinuar algunas medidas sin saber que las motiva dentro del análisis comparado de los ingresos municipales. Lo más probable es que lo que motiva el comportamiento de las transferencias son factores políticos. Podría pensarse que el buen manejo de las transferencias permita que sus pros y contras apunten en dirección de lograr mayor independencia y auto gobierno.

En el evento en que estamos participando, todas las exposiciones nos dicen que realmente no hay una lógica bien clara sobre si realmente la distribución de ingresos mediante transferencias es o no un incentivo para los gobiernos locales. Lastimosamente al proceso de distribución de los recursos le rodea un ambiente de mucha desconfianza y poca transparencia.

Para conocer a los gobiernos locales, estas y otras cosas más, nos llevará tiempo aclararlo, pero la lucha tiene que seguir y yo sigo alentando la idea de que no se interrumpa un proceso que se ha iniciado y, por más mal que haya sido, tenemos que buscarles mejores alternativas, es decidir mejores diseños de transferencias y crear las leyes adecuadas a la o las realidades municipales.

Gracias

Edgar Ajcip Tepeu
Alcalde de San Pedro Sacatepéquez, Guatemala

Buenas tardes a todos.

Hemos escuchado los análisis de las tres ponencias desde diferentes puntos de vista y con diferentes experiencias, al final tienen conclusiones importantes y parecidas.

Entrando en materia, quiero comentar lo que menciono el Sr. Javier Aguilar con respecto a las transferencias fiscales o nacionales en el caso de Bolivia. Él relató cómo fueron creciendo las transferencias de su país a lo largo de los años y que, en la medida que crecía la inversión, las transferencias también crecían, la mayor parte de ellas hacia los fondos de inversión social. Al mismo tiempo el gasto de funcionamiento fue disminuyendo, eso es bien importante porque marca precisamente uno de los objetivos de los fondos sociales.

Se señaló que muy poco de los fondos se destinaba a las comunidades y, menos aún, las comunidades lejanas casi nunca habían sido atendidas porque el Estado es un aparato muy grande, que no tiene la capacidad de identificar los problemas más serios, a diferencia del poder local que esta cerca de la comunidad y en la medida que tiene el recurso puede y atiende a la gente más necesitada. Esa es una de las ventajas de las transferencias mencionadas en el caso de Bolivia e igual en el caso de Guatemala está sucediendo lo mismo.

El señor Aguilar señaló su preocupación por los incrementos y disminuciones en el presupuesto nacional, porque producen iguales efectos en las transferencias en las transferencias y afectan los planes de desarrollo municipal. Esto indica que dependemos de las transferencias y que no nos estamos preparando adecuadamente para generar nuestros propios ingresos y, lo que ocurre es que las transferencias están condicionadas a que se usen exclusivamente en inversiones reales o físicas y las municipalidades no tienen capacidad para administrar su ejecución. Esto nos indica que parte de las transferencias para inversiones deberían destinarse a la creación o fortalecimiento de la capacidad técnico administrativa para administrar las inversiones, de lo contrario, las obras se hacen mal o no se hacen. Pero el problema no termina ahí, las limitaciones en la capacidad de gestión abarca toda la administración municipal, especialmente en los aspectos de ingresos propios y aquí está el problema, sin ingresos propios, dependemos de las transferencias, con riesgo de que estas se conviertan en subsidios para cualquier cosa, por esta razón, mi propuesta se orienta a que se consideren inversiones los gastos destinados a crear capacidad de gestión, obviamente, hay que definir y controlar ese gasto para que no termine en burocracia inútil.

También se habló de que las transferencias desincentivan el interés en establecer o cobrar los tributos municipales. Esto es cierto pero no justo. En Guatemala hay regiones productivamente ricas, con negocios permanentes y centros urbanos desarrollados, con economías diversificadas que pueden mantener buenos niveles de empleo e ingresos. Pero hay otras regiones muy pobres, generalmente agrícolas y susceptibles de ser afectadas por desastres naturales, malas cosechas y bajos precios en los mercados agrícolas. En estos casos yo diría que hay que analizar y tomar en cuenta las diferencias y comprender que las municipalidades no pueden ejercer presiones tributarias sobre gente empobrecida y quitarles los servicios o no dárselos por que no pueden pagar lo que cuestan esos servicios. En estos casos los problemas no son municipales, ni se resuelven con impuestos locales o aumentando las transferencias; se trata de problemas estructurales de carácter nacional que debe resolverlos el Estado con la participación de las municipalidades y de la sociedad civil. En conclusión, hay que distinguir entre irresponsabilidad tributaria municipal e incapacidad económica de pago imputable a

problemas estructurales para decidir si se prestan y cobran los servicios municipales y a que precios.

Insisto en que no es únicamente solo porque hay mas transferencia hay menos ingresos propios, sino que hay otros factores que influyen y que desincentivan la tributación. El señor Javier Aguilar comentó acerca de los desafíos que presenta el futuro de los ingresos municipales, que yo comparto, en el sentido de que deben de haber políticas de ingresos que se deben impulsar, por ejemplo, el fortalecimiento de la fiscalización. Debe estar claro que la recepción de transferencias obliga a motivar la participación ciudadana no sólo para pagar impuestos, también hay que involucrarlos en la toma de decisiones, que no sea únicamente de una o dos personas en una municipalidad la responsabilidad por los ingresos y su inversión, los fondos deben ser invertidos conjuntamente con la comunidad y, sobre todo, buscar la manera de mejorar el manejo de los fondos con transparencia. Sobre esto tomé algunas notas de lo expuesto por el señor Salvador Santana que habló sobre los programas de capacitación del INDETEC de México.

El caso del marco jurídico. Aquí caven los comentarios de que porque hay desigualdades y muchas veces irregularidades. Hay casos en los que un municipio debería de recibir más y al contrario recibe menos. Es precisamente porque el marco jurídico no es claro y hay cosas en que, por ejemplo aquí en Guatemala, las municipalidades prefieren no cobrar los famosos árbitros municipales, y que eso también afecta a los ingresos, ¿Saben porqué? Porque les sale más caro a la municipalidad emitir un recibo y mandarle una nota al vecino y atenderlo, que cobrarle los cinco o diez centavos que dice la ley que le debemos de cobrar a una tienda o un negocio, entonces, cuando tenemos ese tipo de leyes en un país, y cuando las municipalidades no tienen las facultades para hacer ese cambio en el orden jurídico, entonces ¿Cómo vamos a generar más ingresos? y ¿Cómo vamos a fortalecer a una municipalidad?. Esas son las otras desventajas que tenemos.

Otra cosa es la descentralización. Yo he comentado en otros foros que no podemos esperar que venga hacia las municipalidades la descentralización, nunca va venir, la descentralización la tenemos que hacer todos, y principalmente nosotros los alcaldes, tenemos que formar el marco conceptual y normativo, tenemos que participar y crear las condiciones, porque no basta solo conque la ley lo diga. Es necesario que exista voluntad política que lo ratifique. Si entendí bien, es el papel que juega INDETEC en México con la capacitación y el seguimiento. Además de que es la otra parte importante de este tipo de proceso, cuando se inicia, debe haber una entidad que le del seguimiento para que la aplicación sea correcta.

Otro gran problema ha sido cuando en las municipalidades hay cambios políticos. No importa que se hayan iniciado programas coherentes y de acuerdo a las necesidades de las comunidades y del municipio, y luego, se caen aunque el proceso sea bueno, pero la aplicación no se da como debe de ser.

Comentando lo que mencionaba el Sr. Manfredo Chocano con respecto al ejemplo que él ponía de Guatemala, donde los ingresos que se daban y en las cantidades que se daban, los fondos se trasladan directamente para que la municipalidad los invirtiera. Esto no es así, sino que son fondos específicos que, es cierto van a una municipalidad, pero mediante un acuerdo especifico y determinado donde ya se hizo una evaluación, un estudio de factibilidad y se dispuso trasladarlos por una cantidad de dinero para un proyecto donde la comunidad lo pidió, y que en la mayoría de casos son proyectos responsabilidad del Estado y no de las municipalidades. Esta es otra cosa entonces, se trata de que a una municipalidad no le alcanzan los recursos para el funcionamiento del proyecto y el Estado se lo paga o más bien se

lo devuelve por que la municipalidad ya los gastó en pagar maestros, subsidiar a la policía nacional, construir escuelas y que, más del 90% del sistema de red de agua potable en el país lo han hecho las municipalidades, el mantenimiento de casi el 100% de las carreteras intramunicipales hoy en día lo hacen las municipalidades y así podríamos seguir enumerando casos.

El tema es muy amplio y muy complejo, quisiera concluir entonces como alcalde de que las transferencias en sí no son malas, sino es el sistema y la forma de distribución. En la mayoría de municipalidades se han dado cambios y también se han promovido y realizado cambios, los resultados se pueden ver en el país, sobre todo, en las obras que han llegado a ser atendidas en comunidades donde, si no se hubieran dado las transferencias, nunca se hubieran sido atendidas. Los fondos han permitido llegar, hasta hace poco en Guatemala, a las comunidades abandonadas con la cooperación de la municipalidad, por eso, en una encuesta reciente le preguntaron a la gente que pensaba de sus autoridades municipales y de las instancias de Gobierno y del Estado, la respuesta a esto fue que el mayor porcentaje de la población cree más en sus autoridades locales que en el Gobierno. Además, las municipalidades son las instancias del Estado que más fiscalización tienen, porque la gente está cerca y ayuda a tomar las decisiones. No niego que hay muchas cosas que mejorar, que se necesita fortalecer la planificación del gobierno local, que se necesita tener estrategias municipales para desarrollo integral, es cierto pero creo que es parte de un proceso donde todos estamos involucrados y todos tenemos que contribuir para que lo que apenas se ha iniciado, como dijera el señor de México, ojalá que ese proceso continuara y no se caiga. Hay muchísimo camino por recorrer, pero la participación de ustedes muestra el interés que existe solución y ojalá nosotros podamos contribuir a lograrla. Yo agradezco la invitación a este evento porque vine aprender bastante y sentí que todos los presentes estamos involucrados en el tema, y compartí parte de lo que estamos viviendo y experimentado en nuestros municipios.

Muchas gracias.

4.5 Comentarios Preguntas y Respuestas sobre Transferencias Intergubernamentales

1. Comentario: Lucía Miranda, Fundación para el Desarrollo Municipal de Honduras

Más que pregunta quiero hacer un aporte sobre cómo mejorar los ingresos municipales. Generalmente se ha visto que las municipalidades no tienen buen control sobre las actividades económicas y de los bienes que están ubicados en los municipios, por esa razón es recomendable que se hagan estudios que identifiquen esos bienes que están inexplotados y establecer mecanismos para su arrendamiento y cobro. A veces al personal municipal no le gusta el trabajo de campo en el cobro de los impuestos y se dedica únicamente a estar en la oficina y esperar al contribuyente; pienso que a lo mejor se pueden establecer mecanismos de cobro como tesorerías móviles planificadas, o sea, ir al contribuyente porque a veces a él le sale más costoso el viaje para venir a pagar a la municipalidad que pagar el impuesto, adicionalmente, para ellos es muy difícil movilizarse, por eso es bueno que las municipalidades vayan a donde están los habitantes que pueden contribuir y, con la participación de los alcaldes auxiliares pueden llegar a ellos. En el caso de los municipios rurales o aldeas rurales, los patronatos pueden apoyar a la municipalidad en las actividades de cobro.

Luego tenemos también que en los casos rurales a veces los municipios son productivos y ahí se generan ingresos, por tanto, se pueden hacer catastros selectivos de zonas productivas para que la municipalidad se agencie nuevos ingresos, porque a veces en las zonas urbanas hay actividades económicas que no generan ingresos suficientes, las pulperías, por ejemplo. Sin embargo, ahí existen bienes inmuebles que tienen exenciones y no pagan los impuestos que debería cobrar el fisco.

En cuanto a las transferencias, yo pienso que también lo que ha faltado es que los organismos contralores hagan respetar el uso de las transferencias, por falta de controles apropiados hay alcaldes que el dinero que reciben de las transferencias lo depositan en sus cuentas personales y no las invierten en las obras para las que fueron destinas.

2. Pregunta: Celina Gómez, COMURES

¿Cómo se financia INDETEC y si tienen un plan de sostenibilidad?

Responde: Salvador Santana

Actualmente el INDETEC se financia con el 40% que aporta el gobierno federal. Ese 40% del presupuesto equivale a 45 millones de pesos y el 60% restante lo aporten las entidades federativas. El 60% se compone de dos partes, la mitad lo aportan en partes iguales todos los estados y la otra parte se obtiene en función de lo que reciben de participaciones. La idea es que a partir del año próximo los aportes sean por partes iguales, o sea mitad y mitad. El 50% el gobierno federal y 50% los estados, así es como operamos y agregaría, que está en proyecto la venta de servicios, estamos caminando hacia eso, buscando ser auto financiados, no el corto plazo pero si a mediano plazo, queremos depender cada vez menos de esa aportación graciosa y generar nuestros propios recursos a través de ventas de servicios, venta de publicaciones y asistencia técnica.

PARTE 5

REFORMAS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS MUNICIPALES

5.1 Reformas de los Sistemas Tributarios Municipales: Lecciones para los Municipios[1]

Celso Antonio Mora[2]

Introducción

En el marco del tema central de esta IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal, Ingresos Municipales: Realidades y Perspectivas, se ha pedido al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, abordar aspectos relacionados con "Lecciones para los Municipios de las Reformas Tributarias".

De una manera u otra al CIAT le ha correspondido estar muy cerca de los procesos de implementación de reformas efectuados o en evolución en la mayoría de los países de Latinoamérica y del Caribe. En buena parte de esos procesos, se ha asesorado técnicamente a las administraciones en sus esfuerzos por lograr la más adecuada y oportuna implantación de las reformas, en términos de las metas a alcanzar.

La necesaria reorganización administrativa y técnica por parte de las administraciones tributarias para enfrentar las reformas es una tarea de muy amplia cobertura y alcance que, en la mayoría de los casos, se deben abordar manejando escasas variables endógenas. Muchas veces en escenarios con serio detrimento organizacional reflejado en debilidades en la gestión, escasez de recursos humanos calificados y limitaciones tecnológicas y financieras.

La cooperación técnica internacional, particularmente la apertura de programas de apoyo a la implantación de las reformas tributarias y al fortalecimiento de las administraciones con el financiamiento de los organismos financieros internacionales, ha constituido y constituye un factor clave para potenciar los esfuerzos de los países en la consecución de resultados positivos en sus esfuerzos de cambio.

Esta cooperación financiera y de asesoría técnica ha permitido eliminar restricciones críticas de las administraciones para la implantación de las reformas, tales como:

a) Oportunidad financiera: Contar con disponibilidad y autonomía financiera para enfrentar el proceso de cambio organizacional, funcional y tecnológico con la mayor oportunidad posible;

b) Planificación de la reforma de la administración: Incorporar las herramientas de planificación y programación de actividades en el marco de un programa de acción o proyecto estructurado sobre la base de etapas, prioridades y objetivos a alcanzar; y,

c) Tecnificación de la Administración Tributaria: Alcanzar mejoras de incorporación tecnológica de apoyo a la gestión tributaria, y actualización y capacitación de sus recursos humanos.

A los efectos de estructurar esta presentación se hará referencia a los siguientes aspectos de análisis:

- Las modalidades de reformas impositivas y de la Administración Tributaria;
- Las lecciones aprendidas de las reformas.

---

[1] El presente trabajo refleja las opiniones del autor.

[2] Gerente Regional de Operaciones – CIAT.

- Desafíos futuros de la Administración Tributaria.

1. Las Modalidades de Reforma Impositiva y de la Administración Tributaria

Las reformas de las administraciones tributarias en Latinoamérica y el Caribe se han dado en diferentes formas, alcances, intensidad y también resultados. Un factor determinante en este proceso ha sido el contexto cultural, legal, político, económico y social en el que se desenvuelven las administraciones y el estado de desarrollo y su evolución en términos de: sus sistemas tributarios, normas y procedimientos, organización, recursos humanos, cultura organizacional así como por la estabilidad de la legislación, la capacidad gerencial y la continuidad de las políticas y estrategias de reforma.

En este marco, se pueden identificar tres grandes modalidades que caracterizan a la mayoría de los procesos de reforma llevados a cabo en los países de Latinoamérica y el Caribe.

Una primera modalidad, en la que se produjo un *cambio planificado, gradual y sistemático*, donde el perfeccionamiento de la ley y las normas, y consecuentemente, de los procesos administrativos relacionados y de la propia administración, se desarrolló sin grandes traumas a lo interno y externo de la organización, dándose una importante imagen de continuidad y seguridad jurídica. Además, estos procesos han estado, por lo general, marcados por una importante continuidad gerencial, desarrollo de los recursos humanos y de fortalecimiento de un clima organizacional con valores positivos. En este tipo de procesos, el motor generador de cambio se ha dado en el interior de la organización y con recursos propios, apoyándose en la contratación de servicios de consultoría externa solamente para la solución de problemas puntuales y específicos. Ejemplos de esta modalidad de reforma, son los procesos de modernización llevados a cabo por las administraciones tributarias de países como Brasil, Colombia y Chile.

Una segunda modalidad está constituida por reformas que han significado un *cambio radical e integral de la administración*, comprendiendo aspectos tanto de reforma del sistema tributario y legislación, como también de la organización. Estos procesos de reforma han sido apoyados financiera y técnicamente por organismos internacionales como el BID, BM, FMI y el CIAT. El éxito de esas reformas, han estado condicionadas, en gran medida, a factores tanto externos como internos de la administración, como son: (i) el apoyo político y la disponibilidad de recursos suficientes para implantar la reforma; (ii) la capacidad y continuidad de la gerencia del proceso de reforma; la calidad y motivación de los recursos humanos; y (iii) la cultura y el clima organizacional de la respectiva administración. Esta modalidad corresponde a las reformas encaradas por países como Argentina, Barbados, Bolivia, Perú, Venezuela y, últimamente por, Guatemala, Jamaica y México.

Una tercera modalidad de reformas, y muy relacionada o consecuencia de la anterior, es aquella en que *los procesos de cambio han estado centrados sobre todo en el uso de tecnología informática*, en el desarrollo de sistemas de información y en reingeniería de los procesos en áreas claves de la administración (registro, recaudación y cuenta corriente), dirigidos, principalmente, a controlar un universo especial de contribuyentes, los denominados principales o grandes contribuyentes, de manera que la administración controlando un pequeño universo de contribuyentes asegure el control de los responsables por un alto porcentaje de la recaudación. Estos procesos de reforma también han sido apoyados financiera y técnicamente por organismos internacionales. En este tipo de reformas se encuentran transitando la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe.

2. Lecciones Aprendidas de las Reformas

Las lecciones aprendidas en los procesos de reforma en América Latina y el Caribe han sido múltiples y muy ricas, producto no solamente de las experiencias exitosas sino también de aquellas que no lograron los objetivos buscados.

Las características del entorno tributario, compuesto por las condiciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas, en que actúa la Administración Tributaria en cierta medida, dictarán la pauta en cuanto a las necesidades y posibilidades para avanzar en el proceso de modernización.

En este sentido, las lecciones aprendidas, por ser de naturaleza general, no deben ser tomadas y aplicadas directamente sin antes haber sido cuidadosamente adecuadas al medio en que se aplicarán, y considerando también las experiencias recogidas a través de la evolución de la propia organización que se pretende reformar.

A continuación se hará referencia a las lecciones más importantes que cabe extraer de las experiencias de reforma de la administración tributaria de la última década.

2.1 Con referencia a las reformas legales[3]

En materia tributaria no se ha evolucionado lo suficiente para terminar de modernizar a las administraciones, dotándolas de herramienta jurídicas que les permita ser eficientes y eficaces en el cobro de deudas a cargo de los contribuyentes. Las reformas tributarias que acometan los países generalmente buscan impacto recaudatorio de corto plazo. Se dejan de lado o en segundo plano, las reformas estructurales, y no se consideran ni se mide el impacto que, sobre las administraciones tributarias, tiene la evolución de los sistemas económicos, de la tecnología y de los factores sociales / legales.

Se han establecido Códigos o Estatutos tributarios en la mayoría de los países, que establecen los deberes y derechos de los contribuyentes, pero no se ha evolucionado lo suficiente en materia de simplificación y racionalización de trámites administrativos. Esto es especialmente cierto en los campos de la cobranza y la fiscalización.

Es igualmente importante que se establezcan normas referidas a aspectos tales como: regímenes simplificados para pequeños contribuyentes; registros únicos de contribuyentes; facultades para sancionar e investigar el lavado de dinero; levantamiento del secreto bancario - financiero y suministro de información sobre las operaciones que superen cierto monto, creación de fueros judiciales especiales y únicos en materia tributaria; posibilidad de la administración para establecer el domicilio fiscal del contribuyente; facultad para dar publicidad a los evasores; obligación de los notarios de informar sobre hipotecas y ventas; creación de canales de control para las importaciones y exportaciones; registros de contribuyentes específicos tales como importadores y exportadores; control de impresión de facturas régimen simplificado para importaciones y exportaciones.

En materia de descentralización fiscal, el papel de los fiscos territoriales, la financiación de sus necesidades básicas, la participación en las rentas nacionales y las transferencias de recursos, son aspectos determinantes en el impacto de la acción recaudadora de una administración tributaria. Las reformas legislativas que se acometan deben buscar una mejor y más eficiente y equitativa distribución de los recursos, fortaleciendo las finanzas públicas de los entes territoriales.

---

[3] Adaptado, en partes, de un documento sobre modernización de las AT, que pasó por mi escritorio, pero que no pude averiguar su autor.

Los procesos de integración económica constituyen otro elemento importante a considerar en la nueva tendencia del mundo globalizado y de transacciones económicas diversas y diferentes. Debe buscarse la realización de convenios para evitar la doble tributación y de acuerdos sobre intercambio de informaciones entre países, que permitan adoptar mecanismo de cooperación para combatir la evasión y elusión tributarias: fiscalizaciones en el extranjero, asistencia para la cobranza, notificación de documentos, control de precios de transferencia, comercio electrónico, regímenes tributarios preferenciales, etc.

Los nuevos fenómenos mundiales de recesión, los índices de inflación y las altas tasas de desempleo y subempleo, han generado cambios en las estructuras productivas, incrementando la creación de micro-empresas y estimulando el crecimiento de la economía informal. Esta realidad obliga a las administraciones tributarias a buscar nuevos mecanismos de control y desarrollo de sus funciones, como por ejemplo la creación de nuevos regímenes simplificados que permitan el control de los pequeños contribuyentes, para incorporarlos no solamente a la recaudación, sino para que sirvan de medio de control de los grandes contribuyentes que actúen como proveedores o demandantes de bienes y servicios.

Los ajustes a la legislación deben buscar equilibrar las cargas impositivas para que tengan un efecto realmente redistributivo y no afecten a los sectores de menores recursos. Muchos analistas consideran que las rebajas de tarifas y disminución neta de impuestos, aumentan la base gravable y reactivan la economía, lo cual le da mayores recursos al fisco para invertir en desarrollo social y atacar el desempleo y la economía informal.

Las reformas a los sistemas tributarios no deben orientarse ni a favorecer intereses locales o sectoriales. Medidas de este tipo abren brechas para la elusión y la evasión, con lo cual se erosionan gradualmente los efectos de las reformas y se genera la necesidad periódica de introducir nuevos cambios al sistema. Se obtienen efectos temporales en materia de recaudación y de incentivos a la inversión, pero constituyen un factor de inestabilidad de las reglas de juego para los agentes económicos.

En consecuencia, las reformas deben ser estructurales y a largo plazo, que simplifiquen el sistema y contribuyan a equilibrar las finanzas públicas. Es necesario que se eliminen los tratamientos preferenciales otorgados a regiones, sectores económicos y actividades específicas; que se generalice la cobertura de las bases gravables y se redistribuya la carga tributaria. De esta forma, se contribuye a la estabilidad macroeconómica: por una parte facilita la reducción del déficit fiscal y de sus efectos negativos sobre la economía y, de otra parte, garantiza, en el largo plazo, la permanencia de las reglas de juego impositivas, factor decisivo en la toma de decisiones de inversión de los agentes económicos.

El principal reto debe ser el de mantener un sistema fiscal que haga atractivo establecer empresas productivas que generen empleo, apoyado fuertemente en impuestos que gravan el consumo y el gasto; que amplíe la base de contribuyentes, con reglas generales; y que por el lado del gasto, sea eminentemente distributivo para favorecer a los más pobres del modo más directo posible.

Si aceptamos que el objetivo fundamental de una administración tributaria es el de recaudar, hacia ese objetivo deben estar encaminados todos los esfuerzos de modernización y no, paradójicamente, a administrar excepciones y privilegios o a favorecer devoluciones y reintegros, por ejemplo debe mejorarse entonces, la capacidad de la administración para acercarse al contribuyente, para comunicarse con él, tecnificando su canales de comunicación, los sitios y formas de pago, los mecanismos de recaudación, permitiendo el pago en la red bancaria y aprovechando su capacidad receptora en todas las etapas del proceso tributario, desde la presentación de la declaración hasta la percepción del pago.

2.2. Con referencia a la estrategia y política de modernización

Es necesario tener claro que la decisión de modernizar una Administración Tributaria, es en sí una decisión estratégica. Es una decisión que implica cambios, hacia el exterior y el interior de la organización, que compromete importantes recursos financieros y humanos, y que no se podrán esperar grandes transformaciones y resultados a corto plazo.

Existe consenso en que para ganar en eficiencia y eficacia hay que cambiar, pero no en cualquier dirección. Lo primero es definir cual debe ser el objetivo y camino a seguir, es decir, planificar el cambio tomando en cuenta los recursos disponibles. Este análisis casi siempre conduce a la conclusión de que hay que hacer las cosas en forma distinta a como se vienen haciendo (modificar procesos) e incluso a que la organización idónea para realizar las tareas en esa nueva forma deberá ser diferente modificar la organización.

La reforma de la administración tributaria para alcanzar sus objetivos y metas, debe estar apoyada por los niveles más altos del gobierno. Este compromiso debe traducirse a hechos concretos, por ejemplo en la dotación de recursos suficientes para implantar la reforma, en una especie de pacto que garantice la continuidad del proceso, a pesar de una posible alternancia de partidos gobernantes, condición “sine qua nom” para el éxito de la reforma.

La experiencia también enseña que si bien el esfuerzo de modernización es un proceso a mediano o largo plazo, es necesario desarrollar y entregar productos a corto plazo, tanto para satisfacer necesidades y requerimientos de la organización como también para mantener la credibilidad en el proceso de reforma.

Es necesario, además, acompañar el proceso de modernización con una serie de mensajes claros y contundentes a la sociedad y a la propia organización.

El mensaje interno hacia la organización debe también transmitir en forma inequívoca la decisión de cambio y, al mismo tiempo, propender a que los funcionarios se identifiquen con el mismo, en el sentido de considerarse partícipes en el proyecto de reforma y motivados para llevarlo adelante.

2.3. Con referencia a la organización de la administración

La eficiencia y eficacia de cualquier organización productiva o de servicios, está directamente vinculada con la disponibilidad de recursos financieros para asegurar la debida operación de la organización; y la posibilidad de tomar decisiones oportunas, con la rapidez que exijan las circunstancias.

Por otra parte y muy vinculados a lo anterior, se hace necesario en el caso de la Administración tributaria que adicionalmente cuente con las facultades pertinentes para adoptar libremente decisiones que tienen que ver con sus responsabilidades gerenciales.

Por regla general, las administraciones tributarias no tienen libertad para tomar decisiones en áreas tales como contratación, despido y remuneración de funcionarios, adquisición de equipos y materiales. Esta circunstancia impide que se pueda contar con el personal cualificado y dedicado íntegramente a cumplir sus responsabilidades y a que se tomen decisiones en cuanto a disponer de los recursos tecnológicos y materiales indispensables para el desarrollo de las tareas.

En ese sentido, ya diversos países han aprobado una legislación específicamente dirigida a otorgar mayor autonomía funcional y financiera a las administraciones tributarias, tratándose de fórmulas novedosas que buscan establecer el marco para que la Administración tributaria pueda desenvolverse con mayor eficiencia y eficacia.

También con referencia a la estructura organizacional, es fundamental que las diferentes unidades de la organización trabajen en forma coordinada e integrada para lograr los objetivos globales de la

Administración. La estrategia de promoción del cumplimiento voluntario, implica la necesidad de una total integración de todas las funciones de la administración tributaria, ya que se debe tener en cuenta todos los elementos de contacto entre la Administración y los contribuyentes. Si no se transmite una imagen integral a los contribuyentes, a través de las acciones de todas las entidades de la Administración tributaria, la tarea de esta última a favor del cumplimiento tributario se verá significativamente debilitada.

2.4. Con referencia a la metodología de ejecución del proceso de reforma de la administración

Aprendimos que el proceso de reforma de la Administración tributaria se debe gerenciar como un proyecto de ingeniería. Esto es, debe constituirse una estructura de proyecto con un líder de reconocido prestigio y credibilidad y un equipo multidisciplinario de funcionarios expertos de la Administración y consultores, integrados en una estructura matricial fuera de línea de la organización con circuitos de comunicación muy ágiles y con acceso directo tanto a los niveles más altos de la organización y toma de decisiones, como a los niveles operativos. Este equipo de proyecto debe estar profundamente comprometido con el cambio, tener la autoridad, el apoyo político suficiente para romper paradigmas y tradiciones arraigadas.

El equipo del proyecto debe elaborar un plan y aplicar una metodología para desarrollar la reforma. Es decir, será necesario que se elaboren los diseños globales, y detallados de los diferentes sistemas y módulos componentes; que se planifiquen adecuadamente las actividades y tareas; que se prueben los sistemas antes de liberarse para producción; que se obtengan productos a corto plazo; que se capacite a los usuarios y operadores antes de la implantación; que se documenten los sistemas y procesos, y se entreguen formalmente los sistemas previamente a la aceptación de los usuarios.

La primera tarea del equipo del proyecto deberá ser el realizar un estudio diagnóstico de la situación actual de la organización que comprenda el marco legal; la organización, procesos y procedimientos; los sistemas de información y bases de datos; la calidad de la información; las políticas de personal, ambiente y clima organizacional y el entorno social, político y económico. Es fundamental para el equipo de proyecto tener un conocimiento cabal de la organización que se pretende cambiar antes de iniciar el proceso de reforma.

Con base en la información recogida en el estudio diagnóstico deberá elaborarse un plan detallado para desarrollar la reforma y estimar la calidad y cantidad de recursos requeridos. Este plan deberá indicar claramente los objetivos deseados, las actividades a desarrollarse para cumplir con estos objetivos así como los resultados y los indicadores de gestión y evaluación del proyecto. El alcance de este plan estará condicionado a las debilidades y fortalezas de la organización. Sin embargo, y como principio general, se puede decir que la reforma deberá ser de naturaleza integral y que exista un equilibrio entre los aspectos normativos y legales, organizacionales, de sistemas de información y procesos, recursos humanos y de creación de una cultura y clima organizacional positivos.

El equipo del proyecto deberá desarrollar un sistema efectivo de comunicación masivo multidireccional del proceso de reforma tanto a lo interno como a lo externo de la organización. La experiencia indica que todos los esfuerzos que se hacen para comunicar e informar sobre el proceso de reforma son siempre escasos. La inversión en comunicación tiene un excelente retorno, pues un proceso de reforma no será exitoso si no cuenta con el apoyo de toda la organización. Los desafíos que se deben enfrentar en un proceso de cambio son muy grandes y es natural y entendible que exista una gran resistencia al cambio por la organización. La principal manera de vencer esta resistencia es informando e involucrando a la organización y los contribuyentes.

Es necesario establecer vínculos de colaboración con los diferentes niveles y unidades de la organización afectadas por la reforma. Para lograr esto será necesario establecer Comités y Equipos de Trabajo con participación de todos los niveles de dirección y operativos de la Administración. Lograr esta colaboración y participación de toda la organización es fundamental para el éxito de la reforma.

Es muy importante establecer alianzas con otras instituciones de Gobierno, asociaciones profesionales y agentes privados para apoyar la implantación de las reformas. Ejemplo: aduanas, bancos, asociaciones profesionales, etc. La administración del siglo XXI deberá ser una organización volcada al exterior.

2.5. Con referencia a la tecnología informática y los sistemas de información

Aprendimos que el hardware, software, comunicaciones, bases de datos, sistemas de información, y el conocimiento experto, son una condición necesaria pero no suficiente para una reforma exitosa. En efecto, hemos aprendido que estas tecnologías requieren ir acompañadas, al mismo tiempo, por otras acciones, tales como: contar con un equipo de funcionarios comprometidos con la reforma y la voluntad real de gestionar los tributos y que dispongan de apoyo político; que exista capacidad gerencial y liderazgo en la Administración; planes de capacitación y se desarrollen los recursos humanos; y finalmente, que exista un adecuado clima organizacional, motivación, comunicación y participación de toda la organización con el proceso de reforma.

Aprendimos que es necesario desarrollar sistemas integrales e integrados de información tributaria. La estrategia seguida por casi todos los países americanos en los esfuerzos de modernización ha estado centrada en desarrollar sistemas de información en áreas críticas de la administración: sistemas de recaudación para recibir las declaraciones y pagos a través de la banca y en la Administración; sistemas de registro único de contribuyentes; sistemas de cuenta corriente, sistemas de información para gestión en tiempo real de los grandes contribuyentes, para luego ser replicados a los demás contribuyentes y administraciones regionales; sistemas de apoyo a la fiscalización, cobranza, estadísticas y de seguimiento a la gestión. Si bien esta estrategia ha sido válida y ha permitido dar saltos cualitativos importantes en la modernización, la misma ha demostrado no ser suficiente para generar un cambio radical y sostenido en la gestión de las administraciones tributarias, existiendo, por lo tanto una necesidad real y evidente de desarrollar un nuevo modelo de sistemas de información integrales e integrados para la Administración tributaria, sistemas que además contemplen la posibilidad de integrar los sistemas aduaneros, y que signifiquen una nueva forma de gestionar los tributos.

En cuanto al diseño de los sistemas de información, aprendimos que estos deben partir de un diseño conceptual, integral e integrado, abarcando todo el circuito tributario y las relaciones con los contribuyentes. La participación de los usuarios expertos de la Administración en este diseño es un factor clave de éxito en el proyecto pues permite recoger el conocimiento de la administración y asegurar que las soluciones propuestas tomen en cuenta la cultura de la organización.

2.6 Lecciones aprendidas en relación con los desafíos permanentes de la Administración Tributaria

En este apartado haremos referencia a algunos de los principales temas que consideramos deben estar permanentemente presentes en la Administraciones Tributarias como factores de posible avance, adecuación y perfeccionamiento, independientemente de estar frente a un proceso de reforma profunda.

La reforma silenciosa y permanente, del día a día, permite a la Administración Tributaria (AT) recoger y trabajar sobre variados aspectos pendientes o perfectibles sobre reformas ya implementadas, y al mismo tiempo al menos no alejarse de la dinámica de los cambios de su entorno o de su propia gestión.

En este contexto, creemos que la AT debe centrar especial atención en los siguientes factores de fortalecimiento de su gestión:

2.6.1 La simplificación del sistema tributario, la legislación y los procesos tributarios

Existe una fuerte tendencia y necesidad en todos los países por la simplificación del sistema tributario, de la legislación y de la Administración, a fin de reducir la carga tributaria indirecta, mejorar los niveles de cumplimiento, reducir los costos indirectos de cumplimiento y los costos de gestión de la Administración tributaria.

Además de la simplificación mediante cambios en la legislación y en política tributaria, la simplificación se debe lograr también en el ámbito administrativo mediante la simplificación de formularios, procesos y procedimientos, como por ejemplo, una mayor selectividad en el número de formularios y la cantidad de datos solicitados.

Se hace necesario una mayor coordinación entre quienes participan en la elaboración de la política y la legislación tributaria y quienes están a cargo de la Administración tributaria, de manera tal que los primeros, al diseñar las medidas tributarias tomen en cuenta el nivel de desarrollo de aquella Administración, así como también para evitar que medidas legislativas desbaraten los logros alcanzados por las administraciones tributarias en su lucha contra la evasión y la construcción de una imagen de respeto ante la sociedad.

2.6.2 El impacto de la evolución de los sistemas económicos

Por un lado, el fenómeno de la globalización se traduce en un notable incremento de la magnitud y complejidad de las inversiones y transacciones comerciales y de servicios, y se caracteriza por un predominio creciente de las empresas multinacionales en las relaciones económicas internacionales cuya organización y "forma de operación" generan serias dificultades para controlar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. La mayoría de los países del CIAT no cuenta con la legislación, el personal especializado ni con la estructura organizativa para controlar efectivamente aquel tipo de operaciones.

2.6.3 La descentralización de la gestión

El fenómeno de la descentralización fiscal, supone para las administraciones tributarias de los gobiernos centrales compartir un espacio, unos sujetos pasivos y unas bases económicas con administraciones tributarias subnacionales y, consecuentemente ejercer sus funciones en forma yuxtapuesta a las de estas últimas, generándose entonces una problemática que no ha sido satisfactoriamente resuelta.

La descentralización fiscal significa la necesidad de establecer mecanismos para la coordinación e integración entre las administraciones tributarias de los diferentes niveles de gobierno. Entre tales mecanismos se puede mencionar la adopción de un mismo sistema de registro de contribuyentes, la delegación de funciones para el ejercicio de ciertas tareas a la Administración tributaria central, etc.

2.6.4 El impacto de las nuevas tendencias organizacionales y prácticas de gestión gerencial de la administración tributaria

Existe, como ya se mencionó, una fuerte tendencia en las administraciones hacia el logro de una mayor autonomía técnica, financiera y administrativa que les permita contar con una dotación y disponibilidad de recursos adecuada a sus necesidades y al mismo tiempo, que las resguarde de interferencias políticas. Esta tendencia significa un profundo cambio en la forma que son gerenciadas las administraciones.

Por otra parte, ante la limitación de recursos y en beneficio de una más eficiente asignación de los mismos, se viene expandiendo la práctica de la contratación de servicios de terceros ("Outsourcing") para realizar determinadas tareas y procesos de la administración. Estas prácticas para ser efectivamente una solución de la administración requieren ser adecuadamente administradas.

Finalmente, existe una tendencia creciente en las administraciones a valorar el recurso humano como un activo de la organización e introducir en la administración una nueva cultura organizacional orientada a la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio, atención a los contribuyentes y a fortalecer valores como la ética e integridad profesional.

2.6.5 Privatizar procesos y actividades de las administraciones tributarias

Privatizar todas las funciones de una Administración tributaria es algo impensable hoy por hoy. Sin embargo, existe una fuerte tendencia a utilizar al sector privado para realizar una serie de procesos, actividades y tareas bajo consideraciones de mayor eficiencia, mejor relación costo-beneficio, y liberación de recursos humanos de la Administración para dedicarlos a tareas más trascendentes. Entre los procesos y actividades que están siendo realizadas por el sector privado podemos citar los siguientes: recaudación de impuestos a través de agentes de retención y percepción; utilización de la red bancaria privada para la recepción de declaraciones y pagos; procesamiento de datos de declaraciones y pagos por la banca privada; digitación de datos de declaraciones; uso de redes privadas para la transmisión de datos de declaración y pago; impresión y distribución de formularios; cobranza de la cartera morosa; diseño y desarrollo de sistemas de información; selección, evaluación y capacitación de personal, etc.

2.6.6 Fortalecimiento de la función de cobranza tributaria

La función de cobranza ha sido descuidada en la mayoría de los países americanos. El desarrollo de sistemas de información de apoyo a la gestión de la cobranza y cuenta corriente tributaria permitirán a las administraciones contar con información más cierta, oportuna y fiable para actuar sobre la deuda morosa. En el futuro vemos una mayor atención a esta función que requiere ir acompañada de estrategias adecuadas para el cobro, el otorgamiento de mayores facultades a la administración para la cobranza ejecutiva de la deuda, así como para facilitar el pago voluntario de la deuda mediante un sistema de sanciones graduales y progresivas e incentivos o estímulos apropiados que eviten la controversia jurídica y el llevar los casos a la justicia, resolviéndolos en lo posible en la vía administrativa. También observamos una tendencia a privatizar la cobranza, esto es, entregar a manos privadas –estudios jurídicos o abogados particulares – la cobranza ejecutiva de la deuda morosa con la esperanza de acelerar el proceso de cobro de la deuda.

2.6.7 Fortalecimiento de la función de fiscalización

La función de fiscalización es una de las grandes tareas pendientes y ciertamente deberá encabezar la agenda del presente y del futuro de la mayoría de las administraciones tributarias americanas. El gran desafío está centrado en encontrar el rumbo y las estrategias más adecuadas para enfrentar con eficacia y efectividad la problemática de la fiscalización.

Las administraciones tributarias desarrollan fundamentalmente dos tipos de acciones de verificación y control del cumplimiento tributario voluntario: verificaciones masivas apoyadas en sistemas informáticos y dirigidos a tener una amplia cobertura y presencia fiscal y verificaciones individuales con profundidad, mediante investigaciones profundas a través de auditorias de campo dirigidas a un universo de contribuyentes cuidadosamente seleccionados con el apoyo de sistemas informáticos.

También se destaca la necesidad de mejorar la formación de los auditores. Estos deberán estar en capacidad de auditar información almacenada en avanzados sistemas computacionales y conocer con profundidad diferentes ramas o tipos de negocios. También deberán estar adecuadamente preparados para trabajar con equipos multidisciplinarios.

2.6.8 Necesidad de profesionalizar a los funcionarios de las administraciones tributarias

El progreso y veloz aumento en la magnitud y complejidad de las relaciones económicas, particularmente las de carácter internacional; los cambios y sofisticación creciente de la tecnología disponible; la consagración del principio de servicio a los ciudadanos en la misión de las administraciones tributarias; la mejor preparación de los contribuyentes constituyen algunas de las circunstancias que imponen la búsqueda de mejores niveles de profesionalización de los funcionarios de las administraciones.

Se presentan como mecanismos a desarrollar para satisfacer aquellos requerimientos, una política de recursos humanos que atienda, entre otros aspectos, a la institución de una carrera administrativa, al desarrollo profesional de los funcionarios, remuneraciones acordes a los conocimientos y responsabilidades exigidas para el ejercicio de los diferentes cargos y funciones, la ejecución de programas de capacitación y a la promoción y control de la integridad de los funcionarios.

En muchos casos, la posibilidad de implantación de aquellos mecanismos, se relaciona con la necesidad de una mayor autonomía de las administraciones tributarias, para así poder optar por una política de recursos humanos conducente a lograr un mejor desempeño de sus funcionarios, que sea compatible con las exigencias de la eficiencia y eficacia.

3. Desafíos del Futuro

El avance cotidiano y permanente en los factores antes señalados y en otros que particularmente identifique la propia Administración Tributaria como necesarios para mantener su presencia fiscal y proyectar una imagen de organismo vigente ante los contribuyentes y opinión pública en general, permitirá además situar a las AT en una posición ventajosa a la hora de tener que enfrentar nuevos ciclos de reforma ya sea que estos se generen por una necesidad institucional propia e interna, como de requerimientos provenientes de la política fiscal, o bien de la evolución o cambios relacionados con el mundo económico global e integracionista que ya comenzamos a enfrentar.

La Agenda del futuro es ciertamente extensa, compleja, será cambiante y dependerá de las variables del entorno de la Administración Tributa. El éxito del largo camino que falta por

recorrer a las administraciones tributarias latinoamericanas y del Caribe para alcanzar niveles aceptables en sus procesos de modernización, en gran medida, estarán condicionadas al equilibrio que se logre en la modernización de los tres pilares fundamentales sobre los que descansa una Administración tributaria eficiente y eficaz: (i) un sistema tributario y normativa legal simples, las facultades de la Administración para cobrar, y los sistemas de información, procesos y procedimientos tributarios (ii) la estructura organizacional, la gerencia tributaria y su continuidad, los recursos humanos y la cultura organizacional y (iii) la relación de la administración con los contribuyentes y el grado de aceptación de los impuestos por la sociedad.

En este contexto, a continuación reseñaremos algunos de los principales desafíos que a nuestro juicio tendrán próximo impacto en la Administración Tributaria y que deberán ser enfrentados necesariamente con éxito en términos de optimizar la gestión y crear condiciones para un acercamiento e interacción cada vez más intenso con los contribuyentes tanto en lo que se refiere a actividades de control tributario como a la facilitación y simplificación del cumplimiento tributario, a la difusión y educación tributaria y atención al contribuyente.

3.1 El impacto de la tecnológica informática

Las administraciones tributarias son organizaciones esencialmente procesadoras de información Sus insumos son información y sus productos son también información. Por lo tanto, uno de los factores claves para el éxito de una Administración tributaria es utilizar extensivamente tecnología informática y comunicaciones así como disponer de adecuados sistemas de información tributarios.

Los acelerados desarrollos de la tecnología de la información, han tenido, tienen y tendrán en el futuro, un impacto notable en la forma en que las administraciones tributarias realizan sus procesos y operaciones. Uno de los cambios más importantes que se está llevando a cabo es reemplazar el papel por medios electrónicos equivalentes. Ya se habla de la “oficina tributaria virtual”.

La aplicación de la tecnología de la información también tiene un gran impacto en las tareas que realizan los funcionarios de la Administración. Por ejemplo, la presentación electrónica de declaraciones y pagos elimina y simplifica los procedimientos del manejo de papel y permite que los funcionarios se dediquen a otras tareas más importantes como por ejemplo, brindar asistencia a los contribuyentes. Este cambio de tareas tiene a su vez implicaciones en el perfil profesional de los funcionarios, su capacitación y carrera profesional. En resumen, los desarrollos tecnológicos, brindarán grandes oportunidades a las administraciones tributarias para llevar a cabo sus operaciones en forma más eficaz y eficiente; a mejorar la calidad y oportunidad de sus actuaciones; a controlar y fiscalizar un universo más grande de obligados; a utilizar métodos más selectivos para fiscalizar y brindar un mejor servicio y atención a los contribuyentes.

3.2 El impacto del comercio electrónico

La tecnología informática también tiene un gran impacto en la forma en que los contribuyentes realizan sus negocios, particularmente culminando operaciones comerciales y financieras electrónicamente, sin dejar rastros y pistas para auditoria, situación que obliga a las administraciones a desarrollar sistemas más sofisticados de control de la evasión.

El tema impositivo producto del comercio es ciertamente complicado, porque las nuevas tecnologías exigen cambiar los conceptos fiscales que existían hasta ahora, los impuestos al consumo actuales están basados en la transmisión física de los productos pero con Internet se

envían cosas inmateriales. Ciertamente las reglas que se dictaron en la Revolución Industrial no pueden ser aplicadas a la sociedad de la información.

3.3 El impacto de la harmonización tributaria en los procesos de integración económica

Los procesos de integración económica para lograr sus objetivos de la libre circulación de bienes y servicios, requieren, entre otras acciones, la harmonización tributaria entre los países participantes y que se evite que el sistema tributario genere distorsiones en aquellos procesos y, al mismo tiempo, posibilite su utilización como instrumento para el logro de objetivos regionales, cuando ello se estime conveniente.

Al mismo tiempo, cabe destacar que los procesos de integración económica afectarán las administraciones tributarias en un doble sentido. Por una parte, las necesidades de control tributario de las operaciones internacionales deben incrementarse, en función del incremento que cabe esperar de esas operaciones como resultado de la integración económica. Por otro lado, el estrechamiento de los vínculos entre los países participantes en un proceso de integración económica, deberá proyectarse también al nivel de sus respectivas administraciones tributarias, lo que provocará condiciones más propicias para la cooperación recíproca entre estas administraciones.

3.4 El impacto del cambio de la imagen y actitud de las administraciones ante la sociedad

En las administraciones tributarias se están produciendo cambios culturales de importancia, como es el reconocimiento del concepto de servicio, atención y satisfacción del cliente, tanto externo como interno, lo cual se proyecta como una nueva concepción de la relación fisco-contribuyente y de las relaciones internas de trabajo.

Las administraciones tributarias están cada vez más conscientes del potencial para mejorar el cumplimiento tributario a largo plazo a través del mejoramiento de las relaciones con los contribuyentes. Para esto será fundamental el desarrollar una nueva cultura organizacional donde se valore el capital humano, el concepto de servicio, la integridad y el trabajo en equipo y la eficiencia en los servicios prestados.

3.5 Mayor jerarquía y autonomía de las administraciones tributarias

La exigencia de cada vez mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las Administraciones tributarias implicará dotarlas del marco jurídico apropiado y de los recursos requeridos para cumplir con sus funciones y responsabilidades. En este sentido, será lógico y natural dotarlas de mayor autonomía de gestión para: (i) la administración de sus recursos humanos y materiales, (ii) la determinación y ejecución de su presupuesto y (iii) la ejecución de su gestión.

3.6 Servicios y asistencia al contribuyente

Uno de los pilares de los sistemas tributarios modernos es la aceptación del sistema tributario por los contribuyentes y su cumplimiento espontáneo en el pago de los tributos. Para lograr esto es fundamental que las administraciones continúen avanzando en una estrategia y dediquen importantes recursos a facilitar el cumplimiento voluntario mediante la creación de oficinas y sistemas informatizados de servicio, apoyo y atención a los contribuyentes. Estas acciones se deben complementar con el desarrollo de campañas publicitarias de tres tipos principales: (a) motivacionales, (b) informativas y (c) coercitivas. Estas acciones también

comprenderían el desarrollo de material de divulgación en el ámbito de estudiantes. Ciertamente visualizamos que esta área tendrá mucho desarrollo.

3.7 Desarrollo de recursos humanos y capacitación

Es imposible que una Administración tributaria pueda aplicar efectivamente un sistema tributario, por mayor grado de automatización que haya logrado, si no cuenta con recursos humanos cualificados para estos efectos. Visualizamos que estos temas tendrán un gran desarrollo en el marco de políticas adecuadas de selección, capacitación y desarrollo de los recursos humanos y de una carrera administrativa. Ciertamente los recursos humanos serán un factor clave de éxito en los esfuerzos de reforma y modernización de las administraciones tributarias latinoamericanas.

3.8 Desarrollo gerencial de los funcionarios de las administración tributaria

La gestión de un sistema fiscal moderno necesita de una organización administrativa eficiente y eficaz para su aplicación. Y para esto es fundamental contar con buenos líderes y gerentes. Hoy en día se advierte que es tan importante contar con administradores tributarios que sean verdaderos líderes y gerentes como con especialistas en impuestos. Y para ello será necesario desarrollar estas habilidades y destrezas así como dotar a los gerentes de herramientas adecuadas para su gestión. Visualizamos que ésta será un área de gran atención y desarrollo.

3.9 Desarrollo de una cultura y ambiente organizacional positivo.

La ética y la integridad deberían ser la piedra angular de las administraciones tributarias. La integridad y el comportamiento ético del personal deben ser, sin lugar a dudas, el centro mismo de la actuación de la Administración y el escudo contra las prácticas corruptas. En este sentido visualizamos que este importante tema merecerá toda la atención y prioridad que le corresponde y para estos efectos deberá diseñarse e implementarse planes y estrategias para desarrollar los valores positivos en la organización así como cimentar los principios éticos, profesionales, de responsabilidad y de una cultura de eficiencia y eficacia.

3.10 Planificación y control de gestión.

Una Administración eficaz y eficiente requiere de planes estratégicos con declaraciones de visión, misión, definición clara de objetivos generales y específicos y prioridad de actuación en las diferentes áreas funcionales de la Administración tributaria. Así mismo será necesario contar con un sistema de control de gestión que permita gerenciar y evaluar la actuación de la administración. El sistema de control de gestión requiere producir índices y estadísticas para realizar el seguimiento y control de las diferentes actuaciones de los componentes de la Administración Tributaria, tanto en el circuito de procedimientos administrativos tributario como de todas las funciones de entrada y salida del sistema de información tributario. Visualizamos que estos temas tendrán un importante desarrollo.

3.11 Sistemas de control interno.

La operación eficiente de una administración moderna e informatizada exige de una constante verificación del cumplimiento de normas de conducta ética de los funcionarios y de la operación y mantenimiento de los sistemas y procedimientos en operación, sistemas de seguridad, controles de calidad y la integridad de las bases de datos. Para lograr estos objetivos es necesario establecer una función de control interno que se ocupe de estas tareas. Para esta

eficiente operación de esta función será necesario contar con guías y manuales de procedimientos de control interno y capacitación del personal en estas tareas. Además, será necesario contar con sistemas automatizados para el seguimiento y control del flujo de información y de los documentos enviados por la administración y los recibidos de los contribuyentes para los fines de control. Esta es otra área que deberá ser desarrollada en el futuro.

4. Conclusiones

Analizando la evolución de los sistemas tributarios en los distintos países, hoy existe la convicción generalizada de que no es suficiente que los tributos sean correctamente diseñados, sino que la forma en que ellos son administrados es también fundamental. Uno de los avances logrados en el campo tributario durante la crisis de los años ochenta, fue justamente esa convicción, de que la llave del éxito de una reforma tributaria es la capacidad que pueda tener la administración para aplicarla efectivamente.

La primera conclusión que se puede obtener de este análisis es que la reforma de las administraciones tributarias es un proceso complejo, difícil, y de largo alcance en el que intervienen una serie de factores internos y externos a la organización. En definitiva, el éxito de este proceso dependerá del balance que exista en los avances de modernización en aspectos clave de la Administración. Por un lado, la legislación, la estructura organizacional, los sistemas de información y los procesos y procedimientos, y por otro lado, la aplicación de prácticas modernas de gestión, el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo de una cultura organizacional donde se privilegien los valores éticos, profesionales, eficiencia y el servicio a los contribuyentes.

La segunda conclusión es que muchas de las reformas fiscales en América Latina y el Caribe no han logrado plenamente sus objetivos, debido principalmente a que no se efectuaron en la organización y el desarrollo de los recursos humanos. En este marco se destacan los avances logrados por aquellos países donde las administraciones tributarias han tenido un apoyo político sostenido y continuidad gerencial en el proceso de reforma; han logrado autonomía en la gestión de sus recursos humanos y financieros, y donde los procesos de reforma han sido integrales.

En todos los países latinoamericanos se observan avances cualitativos importantes en las áreas esenciales de la administración, tales como sistemas de registro único de contribuyentes, procesamiento masivo de declaraciones y pagos utilizando la red bancaria, sistemas de cuenta corriente integrados para todos los tributos, sistemas de información en línea para la gestión de grandes contribuyentes, sistemas básicos de control del cumplimiento tributario, atención a los contribuyentes, cobranza, cruces de información de apoyo a la fiscalización y control de gestión. En algunos países ya se empiezan a implantar sistemas integrados de información y en otros a utilizar medios electrónicos para la presentación de declaraciones y pagos. Sin embargo, estos avances todavía están lejos de significar un cambio sostenido en la forma de gestionar los tributos.

La Administración tributaria tiene que comportarse como una organización estratégica, asumiendo que el contexto de aplicación del sistema tributario es un entorno cambiante, donde las decisiones políticas, económicas, las reacciones de los contribuyentes, el impacto de la tecnología, el comportamiento de los funcionarios y la actuación de los grupos de interés, son un marco normal de actuación.

Responder a este entorno adecuadamente requiere de una cultura organizacional que asuma las relaciones entre estrategia, misión, objetivos estratégicos y planificación operativa, con

mayor flexibilidad que la que se deriva de concebir a la Administración como un instrumento solamente para aplicar la ley.

Por ello el reto de los próximos años se centra en enfocar la actuación de la Administración hacia una mayor aceptación social y un mejor cumplimiento voluntario, así como a la creación de un alto riesgo para los evasores.

Será fundamental, por tanto, incorporar una nueva cultura a la organización, instaurando como valores dominantes: la eficacia y eficiencia en todas las actuaciones administrativas, y la responsabilidad efectiva de la Administración por la prestación de sus servicios a los contribuyentes y la sociedad.

5.2 Modernización de las Administraciones Tributarias

Luis A. Villela[1]

1. Condicionantes del Proceso de Reforma

La modernización de una administración tributaria no puede entenderse como la simple actualización material o tecnológica de una estructura existente. Debe considerarse como un proceso mediante el cual se crean las condiciones adecuadas para que esa administración pueda alcanzar sus objetivos y metas de manera eficiente y eficaz. Por ende, la adopción de los instrumentos y medios materiales más adecuados debe ser sólo una parte del proceso.

La administración tributaria es el mecanismo institucional a través del cual los ciudadanos cumplen sus obligaciones impositivas con el gobierno y su modernización apunta, casi siempre, a imprimirle mayor eficiencia y eficacia. Una administración tributaria es eficaz cuando su acción determina un alto grado de cumplimiento de las obligaciones y es eficiente cuando su costo es el menor posible en relación con la recaudación impositiva. La eficiencia no puede obtenerse a costa de la eficacia, porque el equilibrio entre ambos objetivos siempre debe estar presente en los procesos de modernización tributaria.

1.1 Objetivos del proceso de reforma

El proceso de modernización es singular, de modo que las modificaciones que exija cada situación dependerán de los objetivos concretos que se persiga. El aumento de la productividad de la gestión tributaria siempre será el objetivo general y primordial del proceso, aunque éste puede tener objetivos específicos, como:

1.1.1 El aumento de la recaudación en el corto o mediano plazo,

1.1.2 Imprimir sustentabilidad al proceso de recaudación en el largo plazo,

1.1.3 Promover la justicia fiscal, y,

1.1.4 Reducir los costos del aparato fiscal.

Todos esos aspectos son importantes pero llevados a un extremo pueden tornarse indeseables.

La justicia fiscal que, desde el punto de vista de la administración tributaria es resultado, entre otros factores, de la reducción de la evasión y la maximización del cumplimiento voluntario de los contribuyentes (pagando todos lo que les corresponda), no puede promoverse en detrimento del principio de suficiencia. Del mismo modo, la maximización de la recaudación o la reducción de los costos del aparato fiscal no puede derivar en desigualdades.

Los procesos de modernización deben ser equilibrados e integrales y no deben servir para la generación de distorsiones o ayuda a la consolidación de las existentes.

La modernización significa cambio y el alcance y la naturaleza de lo que habrá de cambiarse dependerá del país, del nivel de gobierno (central, estatal o provincial, local) y del marco político, económico, institucional y jurídico.

---

[1] Funcionario del BID.

1.2 Factores Condicionantes

Como en cualquier cambio, el buen resultado de un proceso de modernización tributaria siempre dependerá de tres elementos, a saber:

1.2.1 Existencia de voluntad política, compromiso y respaldo irrestricto de la autoridad máxima (presidente, gobernador o alcalde), que debe hallarse dispuesta a correr riesgos;

1.2.2 Participación de un equipo técnico calificado, motivado y comprometido, que esté dispuesto a asumir responsabilidades; y,

1.2.3 Existencia de una estrategia de cambio coherente, consustanciada con un plan de acción ordenado y sometido a indicadores de resultados realistas y mensurables.

1.3 Factores Determinantes

Además de estos tres factores condicionantes (condiciones necesarias pero no suficientes), hay otros tres que son determinantes para el buen resultado del proceso de modernización tributaria, a saber:

1.3.1 Colaboración y coordinación estrecha entre los beneficiarios del programa con quienes lo diseñarán (asociación);

1.3.2 Los beneficiarios deben tomarlo como “su” programa y no como una imposición externa (identificación); y,

1.3.3 El establecimiento de metas y plazos bien definidos determinará el compromiso y la responsabilidad de los ejecutores del proceso (responsabilidad).

Hay, también, factores de índole general que terminan afectando la preparación y ejecución de programas de modernización tributaria, además de condicionar su buen resultado. Uno de ellos es el alcance de los programas, que deben ser completos. La modernización no debe ser parcial y limitarse a ciertos aspectos de la administración tributaria, sino que debe abarcar tanto las funciones tradicionales de recaudación y fiscalización, como las de asistencia al contribuyente, control interno, capacitación del personal y administración de los recursos humanos.

Asimismo, los programas no deben concentrarse solamente en los aspectos operacionales, descuidando la necesidad de perfeccionar los marcos operativos.

La gestión tributaria guarda una íntima relación con el marco jurídico vigente. La legislación tributaria, normalmente, refleja los objetivos de la política del gobierno, pero cuando no es eficiente puede llevar a una distorsión completa de las intenciones expuestas en la legislación.

De igual forma, los sistemas tributarios complejos y con muchos impuestos, terminan por engendrar administraciones tributarias igualmente complejas, con un elevado costo de cumplimiento para los contribuyentes y, frecuentemente, serios problemas de evasión. En esos casos, se torna esencial una simplificación de las normas a fin de mejorar el desempeño de la administración tributaria y aunque no sea posible la simplificación, su divulgación amplia y su explicación al público y a los propios funcionarios, ayudan a reducir los casos contenciosos derivados de las dudas en la interpretación de las normas.

Otra característica deseable para que los programas de modernización rindan los resultados debidos, es el gradualismo. Cualquiera que sea la duración prevista del programa, el desarrollo de las actividades programadas debe ceñirse a una secuencia lógica y encadenada, con una introducción paulatina de las actividades cada vez más complejas conforme se sucedan las etapas. Este procedimiento, por lo menos, evita el derroche de tiempo y recursos.

2. Estructura y Contenido Habituales de los Programas de Modernización

2.1 Desarrollo orgánico y revisión de los procedimientos

Un rasgo que en general está presente en todos los programas de modernización, pues constituye la esencia del proceso de cambios, es la optimización de la estructura orgánica de la administración tributaria. Normalmente, esto se lleva a cabo a partir de un diagnóstico externo que busca la adecuación de la estructura institucional existente, teniendo en cuenta las funciones que debe cumplir la entidad, además de la reevaluación de las principales corrientes de información, prácticas y procedimientos, a fin de verificar los cauces críticos y las acciones superfluas.

En los procesos de modernización recientes suele observarse la reorganización de la administración tributaria por funciones especializadas (recaudación, fiscalización, atención al contribuyente, informática y jurídica) en lugar de la tradicional organización por clases de impuestos.

2.2 Recursos humanos

Por la propia índole de sus actividades, el factor más importante de una administración tributaria son sus recursos humanos. Aunque sea igualmente importante el personal supervisor, operativo o auxiliar, las carencias o las limitaciones de calidad, cantidad y continuidad de los niveles gerenciales afectan y hasta inmovilizan la realización de cambios institucionales.

Es importante destacar que todas las actividades operacionales de una administración tributaria forman parte de la misma corriente, de manera que el producto de una dependencia o sector constituye insumo de otro y, de esta forma, la calidad final y la rapidez de los servicios de una dependencia, siempre dependerá del desempeño de la precedente. Las deficiencias en cuanto a la cantidad y la calidad del personal, aunque no estén generalizadas, pueden crear estrangulamientos, poniendo en peligro el desempeño de toda la administración tributaria.

La deficiencia de los regímenes de personal determina que la remuneración no guarde relación con la productividad de los funcionarios y no existen incentivos para el mejoramiento de los recursos humanos cuando no hay perspectivas de progreso funcional (plan de carrera y normas objetivas y justas de promoción) y la paga es inadecuada. Este último aspecto es fundamental, porque puede impedir el buen resultado de un programa de modernización.

El establecimiento o la revisión de los planes de clasificación y valoración de puestos, escalas de salarios y mecanismos de estímulo del personal no son suficientes para hacer frente a los problemas señalados antes. Si no se actúa en lo atinente a la formación y la capacitación del personal, no se abrirán las posibilidades de incremento de la productividad que justifiquen las promociones y los aumentos de sueldos.

La capacitación del personal debe sustentarse, necesariamente, en una planificación estratégica totalmente compatible con las modificaciones organizacionales deseadas. Debe administrarse un contenido programático adecuado, en el momento propicio y a los funcionarios pertinentes.

2.3 Revisión, consolidación y divulgación de normas

Aunque en gran medida las administraciones tributarias no sean responsables de la elaboración de la legislación tributaria, su papel está lejos de ser el de mero ejecutor de las normas legales.

Las entidades tributarias, además de su función destacada en la propuesta de cambios de la legislación, en la práctica definen normas de aplicación, interpretación y defensa de esas leyes, frente a las objeciones de los contribuyentes.

Los procesos de modernización que procuran un aumento de la eficacia de la administración tributaria, necesariamente deben aumentar el grado de cumplimiento de las obligaciones impositivas de los contribuyentes y el proceso será más eficiente cuanto más voluntario sea el cumplimiento. Si la legislación se encuentra dispersa y presentada de manera confusa, disminuyen las posibilidades de cumplimiento voluntario y, además, la consolidación ayuda considerablemente a la reducción de los conflictos de interpretación. Asimismo, la difusión amplia de las normas tributarias aplicables, sea para los contribuyentes, contadores, gestores y otros intermediarios, además del propio cuerpo de funcionarios por medio de la capacitación apropiada, fomenta el aumento de la eficacia y la eficiencia de la administración tributaria.

2.4 Sistemas de control de la recaudación

La modernización de los sistemas de control de la recaudación generalmente se sustenta en (a) un registro de contribuyentes fiable y (b) un sistema de cuenta corriente única, protegido adecuadamente.

Sea cual fuere el nivel de gobierno, el mantenimiento de un registro de contribuyentes actualizado y depurado es un aspecto esencial y son pocas las administraciones tributarias que pueden contar con catastros actualizados y sin duplicaciones. Se trata de registros “vivos”, lo cual exige un mantenimiento permanente para que no se tornen inútiles en poco tiempo. La modernización de la administración tributaria pasa frecuentemente por la depuración de los registros de contribuyentes y las bases catastrales, pero casi siempre se olvida que es necesario el establecimiento de mecanismos permanentes que eviten que se tornen obsoletos.

El establecimiento de una cuenta corriente única para cada contribuyente, persona física o jurídica, que permita la verificación inmediata de su situación ante el fisco y de su historial, forma parte de casi todos los programas de modernización y es un instrumento fundamental para la planificación de las acciones tributarias, que muchas veces evita que las deudas tributarias se acumulen hasta llegar a un nivel en que resulte imposible que sean saldadas. La gran amenaza que siempre se cierne sobre el sistema de cuenta corriente es la posibilidad de manipulación fraudulenta. Además de la existencia indispensable de buenos sistemas de control y seguimiento del acceso, cuanto más automatizada sea la actualización, menores serán las posibilidades de manipulaciones que apunten a reducir o eliminar deudas tributarias. Siempre son mantener a buen resguardo copias de las bases de datos con su actualización continua.

La existencia de un registro único de contribuyentes es condición esencial para el establecimiento de la cuenta corriente única. Con ambos sistemas es posible trazar estrategias de fiscalización más adecuadas, dividiendo, por ejemplo, a los contribuyentes por escala o por sector económico.

2.5 Sistemas de informática

La modernización de la administración tributaria conlleva, necesariamente, el perfeccionamiento tecnológico. Los equipos de computación y comunicación más poderosos y fiables, además de programas más rápidos, versátiles, seguros y de uso fácil, forman parte del menú básico de todos los programas de modernización. De cualquier forma, no debe confundirse la actualización tecnológica con la modernización del aparato fiscal. Pese a que esta advertencia siempre está presente, no son raros los casos en que los programas de modernización tributaria

se limitan a la adquisición de máquinas nuevas. Otro gran problema que suele suscitarse es el énfasis en la compra de máquinas nuevas que soslaya la necesidad de programas y sistemas operativos adecuados y, sobre todo, de la capacitación necesaria de los funcionarios y el estímulo adecuado para que hagan uso de las facilidades modernas.

Como se indicó antes, la automatización de los procedimientos es fundamental para reducir las oportunidades de que se consumen actos de corrupción, además del objetivo básico del aumento de la eficiencia (menor costo por unidad de impuestos recaudada) y eficacia (menor evasión fiscal) de la administración.

2.6 Fiscalización

La fiscalización de los tributos no debe limitarse a una actividad operacional y ordinaria de verificación del cumplimiento de las obligaciones impositivas. La modernización consiste en actividades de planificación de la gestión tributaria y en trabajos de investigación e "inteligencia tributaria". El intercambio de informaciones entre los fiscos de distintos niveles de gobierno y entre otras instituciones, como empresas de servicios públicos, puede proporcionar pruebas o pistas importantes para la acción tributaria. Los sistemas de información modernos y un buen mecanismo de cuenta corriente, pueden constituir la materia prima básica para la fiscalización, en la medida que señalen a los contribuyentes cuyo desempeño sea discordante con el de la media de los contribuyentes de un mismo sector económico y escala, por ejemplo.

2.7 Asistencia y educación al contribuyente

Una de las grandes enseñanzas de los programas de modernización atañe a la necesidad de proporcionar a los contribuyentes nociones adecuadas sobre los tributos, su administración y las facilidades para relacionarse con el fisco. Esto comprende la información precisa y el acceso fácil, la cortesía y la atención rápida, así como instalaciones materiales adecuadas. El contribuyente ya tiene la carga del pago de sus tributos, de modo que no puede ser castigado físicamente o psicológicamente cuando trata de cumplir con su deber. Como ciudadano, siempre debe merecer toda la atención del Estado.

Para que pueda exigirse al contribuyente el cabal cumplimiento de sus obligaciones, es importante que reciba información clara y concisa, que describa qué es tributable, cuando se genera su obligación, cómo debe calcular el pago debido y cómo debe proceder para saldar su deuda.

Es importante que se cultive la relación entre el fisco y el contribuyente, de la misma forma que las empresas tratan de hacerlo con sus clientes. El hecho de que el pago de los impuestos entrañe una relación de obligatoriedad no debe afectar esa relación, pues en un estado democrático el contribuyente tiene derechos y garantías, además de obligaciones.

Esa relación ciudadana que el contribuyente debe tener con la administración tributaria, que forma parte del aparato estatal, debe cultivarse y promoverse por medio de programas de educación del contribuyente. Hay varias formas posibles de educar y esclarecer al contribuyente acerca de los impuestos, la necesidad de que se financie al Estado promotor del bien común y los derechos del ciudadano. Los programas de educación del contribuyente deben tomar como foco desde los niños en edad escolar hasta empresarios y dirigentes de la sociedad civil, así como los principales directores y auxiliares de los contribuyentes, como contadores, gestores y abogados especializados en derecho tributario.

2.8 Estudios económicos

Es común que las administraciones tributarias asuman una actitud pasiva en relación con el entorno económico existente, pese al efecto inexorable que éste puede surtir sobre la base impositiva y la capacidad contributiva. Los cambios en las tendencias de recaudación deben acompañarse con explicaciones que, tanto pueden referirse al aumento de la evasión, como a la reducción de la base de incidencia.

Las administraciones tributarias modernas tratan de asumir la iniciativa respecto de las actividades que grava. En una economía son frecuentes las crisis sectoriales o regionales y es fundamental su conocimiento y dimensionamiento por las autoridades tributarias, para que puedan determinarse las medidas de política y administración tributarias que correspondan.

2.9 Administración

Los programas de modernización deben considerarse como otros proyectos de inversión y, en tal sentido, exigen el acompañamiento y seguimiento permanentes de su desempeño para que se disponga, cuando sea necesario, cualquier cambio de rumbo o redefinición de la estrategia. Además, como con cualquier proyecto, sólo se justifican en la medida que los beneficios previstos superen a los costos de su ejecución.

Para el acompañamiento de la ejecución de un proyecto de modernización, debe establecerse de antemano indicadores objetivos de verificación y de fácil medición, además de referencias. Estos elementos determinarán cuándo se ha cumplido una etapa y otra está lista para iniciarse, preservando el marco lógico del proyecto y también permitirán, como en cualquier proyecto, evaluar la compatibilidad de la ejecución material con el desembolso financiero.

Para la evaluación de los resultados del programa tras la ejecución debe recurrirse a otro tipo de medidas, tratando de aislar lo que resultó del programa de modernización de lo que fue producto del entorno macroeconómico. Esos indicadores deben abarcar todos los objetivos primarios y secundarios del proyecto y, sobre todo, debe comprobarse que gracias a la modernización, aumentó la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria.

5.3 Reflexiones sobre Reformas en la Tributación Municipal a las Actividades Económicas[1]

Juan Carlos Pereira Stambuk

1. Presentación

Llámese patentes, arbitrios, derechos o impuestos, los cobros que las municipalidades realizan a sus ciudadanos (por el… "simple ejercicio de cualquier actividad económica dentro de su jurisdicción territorial"), constituye una vieja fuente de ingresos. En algunos lugares, una fuente importante, en otros, totalmente marginal. Lo cierto es que en todas partes – aún en las más exitosas – los niveles de evasión son altos y... casi igualan a la molestia de los contribuyentes por tener que cumplir con esa obligación.

A propósito de la tributación municipal en Guatemala, en este ensayo, discutimos sobre la pertinencia de que las municipalidades graven las actividades económicas.

Para ello, en el capítulo dos refrescamos algunos conceptos sobre descentralización fiscal, particularmente, sobre la distribución de potestades o competencias tributarias entre el gobierno central y los gobiernos municipales.

En el capítulo tres exponemos la situación de Guatemala; la legislación y el rendimiento obtenido en la aplicación de los arbitrios a las actividades económicas; esto es, a los establecimientos económicos y a la extracción de productos.

En el capítulo cuatro se presenta una revisión de las formas de imposición municipal a estas actividades utilizadas más frecuentemente en diversos países.

En el capítulo final presentamos un modelo de régimen tributario a las actividades económicas diferente a las formas convencionalmente aplicadas. Creemos que la misma es comprensiva con la realidad de Guatemala y quizás también con la de otros países.

Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad de su autor, y no comprometen la visión que el Banco Interamericano de Desarrollo pueda tener sobre el tema expuesto.

2. Aspectos Conceptuales

Desde la década de los años ochenta del sigo pasado, varios países latinoamericanos han iniciado profundos procesos de transformación de los aparatos administrativos del Estado cuya característica común es el traspaso de competencias y recursos del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales.

El traspaso de recursos se realiza bajo diversas modalidades; desde la asignación presupuestaria para la realización de determinados proyectos de los sectores transferidos, pasando por la transferencia de una fracción - definida por ley - del rendimiento de algunos impuestos nacionales o de los ingresos del tesoro nacional, hasta la asignación de fuentes

[1] El presente trabajo refleja las opiniones del consultor y no necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

propias de ingreso e incremento de las facultades de las administraciones sub nacionales para definir y administrar estas.

Al proceso de transferencia de competencias de carácter fiscal y recursos financieros del gobierno central a los gobiernos subnacionales se le denomina *descentralización fiscal*. Los efectos de dichos procesos no se circunscriben al plano político (transferencia de poder); tienen amplias repercusiones en el plano económico y especialmente en el campo fiscal.

Considerando los fines de este documento, centraremos la atención en las repercusiones que, sobre la estructura tributaria global, tiene la descentralización fiscal.

Un proceso de descentralización fiscal, particularmente si el modelo adoptado es el de "*escogimiento fiscal local*", implica que la asignación de nuevas competencias para los gobiernos sub nacionales esté acompañado de mayores responsabilidades en la captación de recursos (política de ingresos) y disposición de los mismos (política de gastos).

Para que el modelo sea consistente, debe existir *equivalencia fiscal*, esto es, que la atención de las competencias transferidas pueda ser financiada de manera suficiente y sostenida por las fuentes de ingreso definidas para tal fin. La proposición contraria también es verdadera, el rendimiento de dichas fuentes, no deben sobrepasar los requerimientos financieros de las competencias transferidas. Desequilibrios en el primer sentido llevan a la degradación en la calidad y cobertura de los servicios públicos. En el otro sentido, a una expansión innecesaria del gasto que puede afectar a la estabilidad económica.

2.1 ¿Quién debe pagar?

La situación ideal es que los servicios públicos sean financiados por las personas que lo consumen (**principio de beneficio**), por lo cual se sugiere cobrar *tasas por servicios prestados*.

2.1.1 La situación ideal no siempre es posible por:

a. Las diferencias en los ingresos personales, ocasiona que determinados sectores (los pobres) no cuenten con los recursos suficientes para financiar esos requerimientos, por lo cual, es necesario que determinados servicios públicos sean ofrecidos de manera gratuita (o subvencionada); **equidad interpersonal.**

b. Los consumidores de ciertos servicios no pueden ser claramente identificados (caso alumbrado público, seguridad interna o vialidad).

2.1.2 ¿Cuál es la opción viable?

Es por ello, que la segunda opción es financiar, determinados servicios mediante el cobro de *impuestos*. Sin embargo, si el aporte proviene de la propia comunidad, dependerá de la riqueza relativa de sus habitantes para que los servicios cuenten con los recursos requeridos. En la medida que existan diferencias entre las riquezas personales relativas de los habitantes de diferentes jurisdicciones al interior de una Nación, habrá también diferencias en la calidad y cobertura de los servicios públicos, lo cual no es deseable no sólo por razones de **equidad ínter territorial**, sino porque los habitantes de las regiones pobres tenderán a consumir los servicios de las regiones relativamente mejor dotadas.

2.1.3 Las transferencias intergubernamentales, opciones posibles y viables

Con esto se quiere señalar que las *bases fiscales*, es decir la capacidad de los habitantes para aportar al financiamiento de los requerimientos de su comunidad son diferentes. Para afrontar la

situación, se opta por crear *sistemas de* **transferencias de recursos intergubernamentales**; el nivel de gobierno mayor (llámese gobierno central o gobiernos regionales con relación a los locales (municipalidades) aporta con recursos al nivel de gobierno inferior. El financiamiento de dichos recursos obviamente proviene del cobro de tributos en el ámbito nacional (o regional)[2].

2.2 Los servicios públicos como fuentes de ingresos

Un tercer aspecto que hace al financiamiento de los servicios públicos que no puede dejarse de lado es la llamada "**equidad intergeneracional**". La ampliación de cobertura de los servicios públicos requiere la realización de inversiones de tal magnitud que no pueden ser solventadas únicamente con el aporte de los actuales usuarios. Dichas inversiones, posibilitarán atender las necesidades de estos y también de las generaciones venideras. Es por ello que es aconsejable financiar dichos requerimientos recurriendo al crédito. El problema se presenta en determinar quién paga qué, puesto que es natural que exista la tendencia a trasladar la obligación a los que "vienen después"; esto es a las generaciones futuras. En otras palabras, el tema no sólo debe ser analizado desde un punto de vista macroeconómico (puesto que niveles de endeudamientos superiores a la capacidad de pago generan presiones inflacionarias), sino también de equidad y justicia.

Las argumentaciones anteriores, nos permiten identificar **cuatro fuentes principales** de recursos para financiar los servicios públicos[3]:

2.2.1 La primera, son los cargos a usuarios; es decir el cobro de tasas o tarifas aplicadas en función al consumo de los servicios. Ello es deseable pero está circunscrito a determinados servicios en los que es posible identificar al consumidor y, por razones de equidad, a los servicios cuyo no consumo (o consumo limitado) no represente cercenar la posibilidad de que dichas personas no participen de los beneficios del desarrollo[4].

2.2.2 La segunda es el cobro de impuestos, es decir el aporte al mantenimiento de los servicios públicos es independiente del uso que se pueda hacer de ellos. Pensar que las recaudaciones de impuestos deben beneficiar únicamente a los ciudadanos de la región que los ha generado, ocasionaría que la provisión de servicios públicos al interior de un país sea totalmente diferenciada, en beneficio de las regiones que cuentan con una mejor base fiscal. Por razones de equidad, de sostenibilidad del sistema considerando que hay libre flujo de factores al interior de una nación y por razones de "escala de producción de impuestos" ello no es deseable. Este último argumento lo desarrollaremos con mayor profundidad más adelante.

---

[2] Obviamente constituye una abstracción hablar de "regiones pobres y regiones ricas", puesto que al interior de dichas comunidades hay personas con mayores y menores recursos. Es por ello que se habla en términos relativos y lo que se aconseja - al establecer sistemas de transferencias - es que se focalice el uso de dichos recursos en los segmentos de población realmente carenciados. De ese modo, los recursos de transferencias, no solamente deben destinarse a las regiones pobres, sino a los pobres de las regiones pobres y ricas.

[3] Existen otros rubros de ingreso cuya importancia relativa es menor; entre estos se destacan; las contribuciones por mejoras (para el financiamiento de obras públicas que benefician prioritariamente a un conjunto definido de ciudadanos), las regalías (por el usufructo lucrativo de bienes, recursos y propiedad municipal), intereses y multas, rentas de la propiedad y donaciones. Las dos primeras tienen una importancia relativa mayor que las otras.

[4] La aplicación de cargos al usuario no necesariamente está divorciada con la posibilidad de aplicar políticas redistributivas (en el sentido de que el que tiene más, paga más por unidad de consumo) Este tipo de política no sólo se aplica por razones de equidad. Obsérvese que si la tarifa unitaria reflejara el costo medio del servicio, una porción importante de la población podría dejar de consumir el mismo, con lo cual el costo fijo debería ser distribuido únicamente entre los consumidores efectivos, los que deberían cancelar tarifas aún mayores que bajo el esquema alternativo.

2.2.3 La tercera tiende a resolver las diferencias en las bases fiscales, a partir de la introducción de sistemas de transferencias de recursos entre niveles de gobierno que buscan asegurar un nivel similar de bienes públicos en todas las localidades[5].

2.2.4 Finalmente, la cuarta se refiere al endeudamiento que debe posibilitar ampliar la calidad y cobertura de los servicios financiando las inversiones cuyo impacto en el tiempo sea mayor al de la "generación" de usuarios actuales.

Las implicaciones macroeconómicas de estas fuentes de financiamiento han ocasionado que la literatura especializada profundice en el conocimiento de las transferencias y el endeudamiento. No ha existido la misma profundidad en el análisis de las otras dos fuentes (tasas e impuestos) a pesar de la coincidencia casi generalizada de que sin un desarrollo adecuado de ellas, la sostenibilidad de los procesos de descentralización será estructuralmente afectada. Trataremos de avanzar en ese sentido, concentrando nuestra atención sobre los impuestos y específicamente, la tributación municipal que afecta a las actividades económicas.

2.3 La radicación de las competencias tributarias

La distribución de las fuentes tributarias entre niveles de gobierno[6], si bien es una decisión política que está respaldada en las tradiciones históricas de cada país, debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

2.3.1 Separación o concurrencia de fuentes tributarias

En principio se debe discutir si se debe optar por separar las fuentes tributarias entre los niveles de gobierno o, por el contrario, debe existir *concurrencia* sobre ellas. Existe concurrencia cuando los diferentes niveles gravan a los mismos sujetos impositivos; el extremo de la concurrencia es la doble tributación, es decir que se graven con impuestos similares (o con el mismo impuesto) al mismo sujeto pasivo.

Nos inclinamos por la separación de fuentes por dos razones. La primera de índole administrativa puesto que la concurrencia implica un mayor costo administrativo para el Estado en su conjunto debido a que se realizan las misma tareas dos veces a través de dos administraciones tributarias distintas (la nacional y la sub nacional) y se aumentan los costos de transacción del ciudadano sujeto a dicho impuesto, afectando su competitividad.

La segunda, de índole técnica; la concurrencia de fuentes atenta contra el principio de correspondencia fiscal debido a que no se puede identificar claramente quien ejercita la presión tributaria sobre la fuente afectada, diluyéndose las virtudes de la descentralización en materia de accountability (deber de rendir cuentas).

2.3.2 Dominio tributario

Un segundo aspecto a considerar es definir cuál es el *dominio tributario* de cada nivel de gobierno. El dominio tributario no se circunscribe a definir qué impuestos (o tributos) debe

---

[5] Sin embargo, la aplicación de estos esquemas ha demostrado que incentivan la llamada "pereza fiscal" puesto que los ciudadanos beneficiarios (y su gobierno) encuentran suficiente motivación para no otorgar su propio aporte a la provisión del servicio. Es por ello que se aconseja que en la definición del nivel de transferencias del año inicial (línea de base), el criterio de la capacidad contributiva sea el determinante; pero esa estructura inicial, debe ser modificada a lo largo del tiempo mediante factores de corrección que hagan referencia al crecimiento relativo de los ingresos propios y al éxito – también relativo – que tengan los beneficiarios para superar su situación original. No se trata de premiar al pobre sino reconocer esa calidad y otorgar recursos para que la pueda superar.

[6] Suponiendo que existan sólo dos niveles de gobierno; el Central y los municipales.

cobrar cada nivel, aspecto que se lo analiza posteriormente. También incluye el establecer hasta dónde alcanzan las facultades de cada nivel para crear o modificar impuestos, definir alícuotas y ejercer la gestión tributaria (recaudación, fiscalización y cobranza coactiva).

En la mayoría de los países rige el ***principio de legalidad*** que señala que únicamente pueden cobrarse los impuestos que han sido creados por ley, en el sentido estricto. Ahora bien, mientras que para el Gobierno Central la ley emana del parlamento, para los gobiernos municipales la ley – en las áreas de su competencia – emanan de ordenanzas que son aprobadas por sus concejos municipales (u organismos equivalentes), salvo que la Constitución mande otra cosa.

En muchos países, la Constitución señala que la creación de tributos municipales así como la definición de sus principales características, debe ser realizada por el parlamento nacional mediante ley expresa. En otros, señala que esa facultad corresponde a los concejos municipales, pero se requiere autorización del parlamento (o del Poder Ejecutivo, o de ambos) y finalmente, existen países cuyas constituciones otorgan dicha facultad a los concejos municipales y definen cuáles son los límites para ejercerla.

Parecería ser que de las tres alternativas, la segunda es la más aceptable, siempre y cuando quede claramente establecido que el control que ejerza el poder legislativo (o, en su caso ejecutivo) se refiere únicamente a la legalidad de la norma y no a su oportunidad[7]

Dentro el mismo ámbito, debe quedar claro quién es la autoridad que define las alícuotas del impuesto. Lo aconsejable es que la atribución esté en manos de la municipalidad (el concejo municipal) al interior de una banda en la que se define el piso y la tasa máxima. Ello redunda positivamente sobre el principio de equivalencia fiscal puesto que constituye el reflejo de la cantidad de servicios que los ciudadanos están dispuestos a recibir de la municipalidad gracias a sus aportes. La tasa mínima puede tener un valor 0, con lo que el tributo tiene carácter potestativo y, el establecimiento del límite máximo, más que procurar frenar posibles exageraciones de las autoridades municipales, le otorga un carácter de legalidad mayor a las actuaciones de sus concejos.

2.3.3 Fuentes tributarias de cada nivel de gobierno

Clarificado el concepto, debe definirse qué fuentes administra cada nivel de gobierno. Tomando en cuenta el entorno político e histórico de cada nación, lo lógico es adoptar dicha definición, en función a las "*capacidades naturales de cada nivel*" que están altamente condicionadas por la amplitud de su jurisdicción competencial y territorial.

a. El Gobierno Central debe administrar aquellos impuestos:

- Cuya configuración del hecho generador no pueda ser fácilmente localizada territorialmente. Por ejemplo, el Impuesto a las Utilidades de las Empresas, puesto que es el resultado de todas las operaciones de la empresa, de manera independiente al lugar donde esté localizada físicamente o hubiera realizado su producción. Es posible que en el lugar donde esté establecida (y por ende el lugar donde adquiere sus principales insumos y factores) venda una parte mínima de su producción; si el impuesto fuese subnacional, ¿Esa recaudación

[7] El control de la legalidad se circunscribe a analizar si la propuesta cumple con los requisitos legales en materia de tributos, esto es, que tenga carácter general, sea progresivo, no se incurra en prácticas de doble tributación, estén definidos los aspectos que la constitución o las leyes señalen que debe tener cualquier norma tributaria, etc. El control de oportunidad se refiere a la magnitud de las cargas que se tratan de imponer. En aplicación de la autonomía municipal, dicha tarea le corresponde al Concejo. La falta de comprensión de estos aspectos, determina frecuentes conflictos entre las autoridades municipales y "los controladores" que encuentran suficientes estímulos para cuestionar la magnitud de las cargas tributarias al no ser ellos los responsables de la administración comunal.

debe favorecer al lugar de origen o destino de la producción?. La respuesta a dicha interrogante es indefinida puesto que hay criterios válidos que favorecen a una y otra posición. Lo propio acontece con los impuestos sobre ventas y sobre cualquier otro que grave de uno u otro modo la gestión económica y sus resultados.

- Los impuestos que gravan las importaciones; puesto que el lugar donde se realiza la producción (o comercialización), es independiente del lugar de ingreso de la mercadería y ese hecho es una realidad geográfica independiente a la voluntad de los hombres (y de la necesidad de atender sus requerimientos de servicios públicos).
- Los impuestos cuyo importe es resultado de operaciones que están gravadas con otros impuestos. En general, los impuestos que gravan las actividades económicas guardan relación entre sí; lo pagado (o dejado de pagar) como impuesto a las ventas o a las importaciones incidirá sobre el impuesto a las utilidades. Si la administración de dichos impuestos está repartida entre diferentes niveles de gobierno, se complica innecesariamente el control sobre el correcto pago de cada uno de ellos.
- Los impuestos cuyo cálculo es complejo y por ende, tanto para su recaudación como para el control de su correcto pago, se requiere contar con funcionarios con cierto grado de especialización e infraestructura adecuada para tal fin (base informática) En estos casos, la capacidad de administrar simultáneamente ingentes cantidades de datos (de cada contribuyente y del conjunto) es determinante para asegurar una buena gestión tributaria[8].

b. Los gobiernos locales asumirían responsabilidades

Las administraciones sub nacionales (en nuestro caso, las municipalidades) deben hacerse cargo básicamente de los tributos que gravan bases fijas o de baja movilidad geográfica. En ese plano destacan los tributos a la tenencia (propiedad) de bienes inmuebles y vehículos que son claramente identificables, a las transacciones con dichos bienes y a las actividades económicas, siempre que el hecho generador del tributo no esté relacionado con el resultado de la gestión[9].

Los regímenes tributarios en Latinoamérica se aproximan al modelo planteado. Sin embargo difieren sustancialmente de este en cuanto a los impuestos que gravan las actividades económicas, ya que en la mayoría de los casos sus bases imponibles están relacionadas con el resultado de la gestión económica, aspecto que profundizaremos en el siguiente apartado.

3. La Tributación Municipal sobre las Actividades Económicas en Guatemala

Las actividades económicas en Guatemala están gravadas por dos tipos de arbitrios[10]. (i) El *Arbitrio a los Establecimientos Económicos* y; (ii) el *Arbitrio a la Extracción de Productos*.

---

[8] Puesto que el cruce masivo de información de las transacciones entre los contribuyentes registrados, permite verificar la corrección de los pagos efectuados. Si la administración es sub regional, se pierde dicha capacidad.

[9] Como se señaló antes, únicamente nos estamos refiriendo a las fuentes impositivas. En sentido estricto, otras fuentes tributarias municipales “legítimas” son las tasas y las contribuciones.

[10] Los impuestos municipales en Guatemala son denominados arbitrios.

3.1 El arbitrio a los establecimientos económicos

Este primero tiene como hecho generador la realización de cualquier actividad económica dentro la jurisdicción municipal. El segundo la salida, con fines comerciales, de bienes producidos localmente hacia otras jurisdicciones.

El Arbitrio a los Establecimientos Económicos tiene carácter anual. El que afecta a la salida de productos se cancela en cada operación.

El monto de ambos tributos, está definido en el P*lan de Arbitrios Municipal*. Se trata de sumas fijas, definidas en moneda nacional específicas para cada actividad económica o producto gravado. Hasta antes de la modificación de la Constitución Política de la República, la facultad de definir dicho montos recaía en los Concejos Municipales y la aprobación del Organismo Ejecutivo (Poder Ejecutivo). A partir de 1985, en aplicación del "principio de legalidad" establecido en la Constitución, corresponde al Congreso de la República decretar estos arbitrios así como definir el hecho generador, las exenciones, los sujetos pasivos, la base imponible y el tipo impositivo (tasa o alícuota), las deducciones, descuentos, reducciones y recargos y las infracciones y sanciones tributarias. Hasta el presente, únicamente quince municipalidades – de las 331 existentes – han logrado que el Parlamento considere la modificación de sus planes de arbitrio. Para el resto, tienen una vigencia mayor a dos décadas y, en algún caso medio siglo.

3.2 El arbitrio a las actividades económicas

Los criterios utilizados para definir el tipo impositivo para cada actividad económica, están relacionados con una idea intuitiva de rentabilidad económica y desestímulo al consumo de ciertos bienes y servicios considerados nocivos.

La forma de los planes de arbitrio, así como el congelamiento de facto de sus tipos impositivos ha ocasionado que su rendimiento sea totalmente marginal y su utilización este reservada con cierta importancia únicamente a las municipalidades de menor tamaño.

El cuadro siguiente refleja el comportamiento de los ingresos municipales de Guatemala en los tres últimos años de la década pasada. Se puede observar que los arbitrios a las actividades económicas (*Impuestos Indirectos*) apenas reportaron el 1.3 % de los recursos municipales. Dicha suma, representa algo menos de la cuarta parte de los ingresos impositivos y de la décima parte de los ingresos tributarios incluyendo en estos a las tasas y las contribuciones por mejoras. Por otra parte, su ritmo de crecimiento equivale a la tercera parte del de los ingresos impositivos.

Cuadro 1
Guatemala: evolución de ingresos municipales 1997 – 1999
(Millones de quetzales corrientes)

	1997	1998	1999	Promedio 97/99	Estructura (%)	Crecimiento promedio anual (%)
Total ingresos	**1,896.51**	**2,438.47**	**2,451.35**	**2,262.11**	**100.00**	**13.69**
Ingresos tributarios	**285.52**	**365.11**	**424.65**	**358.43**	**15.84**	**21.95**
Impuestos	73.94	124.31	167.00	121.75	5.38	50.29
Impuestos Directos	49.23	94.52	131.95	91.90	4.06	63.71
Impuestos Indirectos	24.70	29.79	35.05	29.85	1.32	19.12
Tasas y Servicios Adm.	167.32	183.51	207.55	186,12	8.23	11.38
Contribu. por Mejoras	44.27	57.30	50.09	50.55	2.23	6.38
Transferencias del sector público	**1,173.12**	**1,480.82**	**1,327.23**	**1,327.06**	**58.66**	**6.37**
Otros ingresos	**437.86**	**592.55**	**699.48**	**576.63**	**25.49**	**26.39**
Otros ingresos corrientes	285.49	231.77	305.38	274.21	12.12	3.43
Otros ingresos de capital	152.38	360.77	394.09	302.41	13.37	60.82

FUENTE: CUADROS AGREGADOS INFOM

El Cuadro 2, por su parte, refleja la composición de los ingresos por impuestos.

Cuadro 2
Guatemala: composición de los ingresos por impuestos 1998 – 1999
(Millones de quetzales corrientes)

	1998	1999	Promedio 98 /99	Estructura (%)	Crecimiento anual (%)
Total	**124.7**	**165.9**	**145.30**	**100.00**	**33.04**
Impuestos directos	**94.9**	**130.6**	**112.75**	**77.60**	**37.62**
Impuesto Único sobre Inmuebles	73.6	107.1	90.35	62.18	45.52
Boleto de Ornato	21.3	23.5	22.40	15.42	10.33
Impuestos indirectos	***29.8***	***35.3***	***32.55***	***22.40***	***18.46***
Arbitrio sobre Extracción de Productos	*17.2*	*17.8*	*17.50*	*12.04*	*3.49*
Arbitrio sobre Establecimientos Económicos	*12.6*	*17.5*	*15.05*	*10.36*	*38.89*

FUENTE: R. Gómez y J. A. Pérez (2001).

El Cuadro 2 confirma las apreciaciones anteriores; los arbitrios a las actividades económicas, son poco significativos puesto que las dos terceras partes de los ingresos impositivos provienen del Impuesto Único sobre Inmuebles. Sin embargo, el crecimiento de las recaudaciones del Arbitrio sobre Establecimientos Económicos, está por encima al promedio total y muy próximo al del impuesto señalado.

Más allá del problema que supone mantener fijas las tasas en moneda corriente durante décadas, es necesario destacar algunos defectos de este sistema de tributación a las actividades económicas:

3.2.1 El Arbitrio a la Extracción de Productos ocasiona la elevación de los costos de los productores quitándoles artificialmente competitividad, estimula la corrupción (porque está sujeto al control humano de la persona encargada de administrar la aduanilla respectiva) y en la mayoría de los casos, el costo de su administración puede ser mayor al monto recaudado.

3.2.2 El Arbitrio a los Establecimientos Económicos, es una especie de patente fija por actividad económica. La definición del monto a pagar no es objetiva (por cuanto en una economía de mercado las rentabilidades de las actividades económicas tienden a converger, en el largo plazo, y dependen no sólo de la actividad en la que se colocó el capital sino del tamaño del establecimiento económico), existe un amplio margen de discrecionalidad que puede ocultar situaciones de corrupción y es regresivo (puesto que su incidencia sobre un establecimiento pequeño es sustancialmente mayor que en uno grande).

La desactualización de los tipos impositivos y argumentos similares a los expuestos, han motivado a diversas autoridades municipales, organismos de apoyo a ese nivel de gobierno y estudiosos del tema a plantear la modificación del régimen tributario municipal sobre actividades económicas. Las propuestas se inclinan a: (i) Gravar los ingresos (brutos o netos), obtenidos en el desarrollo de actividades económicas, aproximándose a las formas con que funciona el tributo en otros países; (ii) Establecer sobre tasas al impuesto sobre ventas de determinados productos (por ejemplo la gasolina) y beneficiando con las recaudaciones, al municipio donde se perfeccionó el hecho generador y; (iii) Establecer un impuesto al consumo específico de determinados productos, distribuyéndose el recaudo entre las municipalidades mediante fórmula..

4. Formas Tradicionales de Tributación Municipal a las Actividades Económicas

En el pasado, como una consecuencia lógica de la formación de las ciudades, las fuentes de tributación municipal más importantes constituían los gravámenes aplicados a la producción y comercialización de bienes, a la extracción de recursos naturales y a la circulación de mercaderías.

A medida que fue avanzando el desarrollo, esto es consolidándose los Estados – Nación y desarrollándose las comunicaciones, estas fuentes tributarias fueron traspasadas a los Gobiernos Nacionales, sin que necesariamente desaparezcan las de origen municipal.

El punto de ruptura de dicho modelo fue la aplicación, en la segunda parte del siglo pasado, de profundas reformas tributarias en casi todos los países latinoamericanos cuya base fue la reducción de la cantidad de impuestos, cobrando mayor importancia los indirectos, a partir de la aplicación de esquemas de tipo valor agregado.

La tributación local fue “abandonada a su suerte” por la evidencia de los hechos (puesto que la capacidad de ejercer el “poder del imperio del Estado” es indudablemente más fuerte en el ámbito central) y porque las reformas tributarias, en mayor o menor medida, contemplaban mecanismos de transferencia de una parte de los recursos cobrados por el Gobierno Central a favor de los gobiernos sub nacionales, restringiendo explícita o implícitamente el dominio tributario local.

Sin embargo, ya sea por tradición o por la imposibilidad política de profundizar la reforma, se mantuvieron las fuentes tributarias municipales anteriores. De ese modo, junto con los “modernos” regímenes y administraciones tributarias nacionales sobreviven los arcaicos

regímenes y administraciones tributarias municipales. Los primeros, permitieron aumentar la presión fiscal mientras que la importancia relativa de los segundos es cada vez menor.

Dentro ese marco, los tributos municipales que gravan a las actividades económicas toman básicamente tres formas:

- Montos fijos por actividad económica
- Tasas ad valoren aplicadas sobre los activos de los sujetos pasivos.
- Tasa ad valorem aplicadas sobre los ingresos (brutos o netos) de la actividad económica o sobre el nivel de ventas.

4.1 Montos fijos por actividad

Una forma tradicional de gravar las actividades económicas con impuestos municipales es el establecimiento de las llamadas "*patentes o licencias de funcionamiento*" que son gravámenes fijos, diferenciados por actividad económica y casi siempre independientes del tamaño o magnitud del establecimiento.

Esta forma de imposición tiene la virtud de *facilitar la administración*, porque la determinación del impuesto a pagar se realiza "por una sola vez", salvo que el sujeto pasivo cambie de actividad. De ese modo, la administración tributaria municipal puede crear sistemas de facturación a partir del registro de contribuyentes, sin que este deba presentar declaraciones para cada pago.

Tiene el inconveniente de ser *regresivo* (puesto que la relación entre el tributo pagado y el capital es menor a medida que se amplíe el tamaño del establecimiento económico) y *manipulable* (para aquellas actividades de difícil identificación o que puedan ser clasificadas en diferentes categorías).

Por otra parte, la definición del tipo impositivo (monto de pago) por actividad económica es altamente *discrecional*, ya que; o supone que cada actividad económica tiene una tasa de rentabilidad diferente - lo cual no es cierto - o, se trata de *disuadir (alentar) cuyo consumo es considerado nocivo (benéfico)* – que significa gravar a la actividad con un impuesto al consumo específico "mal calculado" (porque es independiente a la cantidad producida) e incurrir en casos de doble tributación, ya que la mayoría de las legislaciones tributarias nacionales incorpora a este impuesto dentro su dominio.

Finalmente, si no se incorpora algún índice automático de indexación (al tipo de cambio o a la inflación, o a la variación del salario mínimo, etc.) – caso Guatemala – su capacidad recaudatoria se erosiona rápidamente.

4.2 Tasas *ad valoren* sobre los activos

Otra forma de imposición municipal a las actividades económicas es el establecimiento de un *impuesto ad valorem aplicable sobre el patrimonio o los activos*. Se aproxima a los impuestos aplicados sobre la renta, porque implícitamente supone la existencia de una tasa de rentabilidad "socialmente aceptable"[11].

El establecimiento de tipos impositivos ad valorem obliga a que los sujetos pasivos presenten *declaraciones anuales* exponiendo su situación patrimonial (balance de la empresa), lo cual se traduce *en mayores costos; de administración* para la municipalidad (puesto que debe verificar la exactitud de la declaración), *y de transacción* para los sujetos pasivos (por tener que

[11] En M. Gallagher (1998) se presenta de manera didáctica la equivalencia que existe entre el impuesto sobre los activos y sobre la renta.

presentar una declaración jurada adicional a la municipalidad sobre sus rentas o patrimonio), aspecto no despreciable puesto que un gran número de unidades económicas realiza sus actividades en varias jurisdicciones municipales debiendo imputarse para cada una de ellas una fracción del patrimonio, lo cual a pesar de los señalamientos que las normas respectivas contemplen tienen un carácter altamente subjetivo y da lugar a frecuentes conflictos entre municipalidades y entre cada una de ellas y el sujeto pasivo del impuesto. Bajo esas circunstancias es lógico que los niveles de evasión impositiva sean altos y de difícil detección.

Por otra parte, como cualquier impuesto sobre los activos, su aplicación exitosa (esto es, si realmente es cobrado de manera eficiente) *genera sesgos contra las actividades intensivas en capital;* las actividades industriales, por ejemplo, pagarán un impuesto sustancialmente más alto que las comerciales. Ello puede ser corregido estableciendo alícuotas diferentes por actividad, lo cual no elimina plenamente el sesgo puesto que al interior de cada rama existen especificidades diferenciadas. En cualquier caso, cuanto más esfuerzos se realicen para superar los efectos no deseados, más complicaciones se introducen al régimen tributario y por ende menos efectivo es este.

4.3 Tasa *ad valorem* aplicadas sobre los ingresos o el nivel de ventas

La imposición municipal a las actividades económicas cuya base imponible son los ingresos (brutos o netos) o el monto de ventas de las unidades económicas, es la forma más frecuentemente utilizada.

Sin embargo ello no debe ser un impedimento para evaluar la calidad técnica de dicha fuente tributaria.

Sus principales problemas están referidos a:

Son impuestos en cascada, con lo cual en cada etapa de comercialización de un producto (y de sus insumos) se aplica la carga tributaria. Esa situación distorsiona las señales de mercado por cuanto sesga contra los productos de alto valor nacional incorporado en favor de los bienes importados.

La imposibilidad de poder determinar el componente impositivo indirecto incorporado dentro del producto genera sesgos anti exportadores porque no es posible la devolución plena de los impuestos pagados, más todavía si los gravámenes son de orden municipal.

Alienta artificialmente la integración vertical puesto que los conglomerados así integrados pagan un menor impuesto. Esto tiene efectos redistributivos nocivos.

Su administración es complicada en los casos en los que la realización de la actividad económica abarque más de un municipio puesto que debe determinarse cuál es la proporción de actividades realizadas en cada uno de ellos a efectos de distribuir equitativamente el rendimiento del impuesto. Al igual que en el caso anterior, se debe definir convencionalmente si el impuesto debe beneficiar al municipio donde se realiza la actividad económica o al lugar donde se comercializa la producción.

La administración tributaria municipal no cuenta con información fehaciente que le permita determinar si el impuesto está bien pagado, debiendo conformarse con solicitar los datos presentados por el contribuyente a la administración tributaria nacional o crear su propio sistema lo que multiplica los costos de administración.

Lo propio acontece con los ciudadanos; se ven obligados a efectuar un doble trámite, con información similar para las administraciones tributarias nacionales y locales.

Como cualquier impuesto sobre las ventas, su recaudación tiene efectos pro cíclicos; aumenta cuando se acelera el crecimiento económico y se contrae drásticamente cuando existe recesión. Como quiera que el destino de los recursos municipales está ligado íntimamente al financiamiento de servicios públicos imprescindibles, en "épocas de vacas flacas" la calidad y cobertura de estos se encuentra seriamente afectada[12].

5. ¿Qué Hacer? Reflexiones para la discusión de posibles alternativas

Vistas las limitaciones de las formas tradicionales de imposición municipal a las actividades económicas es obvio que surja el cuestionamiento con el que se inicia esta sección. Se nos ocurren tres posibles alternativas.

5.1 Para aquellos casos en que los impuestos a las actividades económicas no representan una fuente importante de ingresos, lo más conveniente es circunscribir el dominio tributario municipal a los impuestos sobre la propiedad de inmuebles y vehículos y sobre las transacciones entre particulares de dichos bienes.

5.2 Para los casos en que constituye una fuente importante de ingresos y cuando la administración tributaria nacional es sólida, la fuente puede ser sustituida por una sobre tasa a los impuestos nacionales que gravan a bienes de consumo inelástico, como la gasolina.

5.3 Gravar a las actividades utilizando una base imponible que no esté relacionada con los resultados de su gestión económica. Esta alternativa parece la más conveniente, por los motivos que se exponen a continuación

5.3.1 En capítulos anteriores habíamos afirmado que una de las cualidades que debe ser tomada en cuenta al momento de definir el dominio tributario de cada nivel de gobierno, es evitar el que las fuentes tributarias sean compartidas.

5.3.2 En general, cualquier tipo de impuesto municipal que grave los resultados de una gestión económica rompen con ese principio. De ahí por que debe buscarse otra forma de tributación que recoja la esencia del hecho generador de este tipo de cargas fiscales; esto es "el ejercicio de actividades económicas dentro la jurisdicción municipal", que es independiente a los resultados que se obtengan.

5.3.3 La patente o licencia de funcionamiento (monto fijo por actividad) tiene esa virtud, pero como fue dicho, sus defectos motivan a descartar su utilización como una fuente idónea de tributación. Es por ello que se debe buscar otra alternativa[13].

5.3.4 Las actividades económicas tenderán a localizarse en aquellas zonas donde exista una mayor cantidad de servicios acorde con sus necesidades; si en un establecimiento comercial, se ubicará en el centro de la ciudad o en las áreas que cuenten con mayor equipamiento para dichas actividades (áreas de parqueo, plazas y jardines, etc.). Si es un establecimiento industrial, tenderá a localizarse en las zonas que cuenten con mayor infraestructura de apoyo a la producción (vías de acceso y salida expeditas, sistemas de energía y eliminación de residuos compatibles con la producción

[12] El efecto es más serio cuando los mecanismos de transferencia gubernamental tienen también un comportamiento pro cíclico como la coparticipación tributaria.

[13] La alternativa que se describe es una variante al modo cómo se cobra la patente de funcionamiento en La Paz y en otros municipios de Bolivia.

industrial, etc.). En otras palabras, a diferencia de lo que acontece con el ciudadano común, la persona que realiza actividades económicas hace uso lucrativo de los bienes del dominio público municipal.

5.3.5 Es por ello que es legítimo pretender que la municipalidad debe compartir el lucro obtenido por el ciudadano que ejercita actividades económicas derivada de la utilización de los bienes de su dominio. Una forma de hacerlo es aplicando un gravamen que guarde relación con la localización de la actividad; las zonas mejor dotadas de servicios municipales producirán un mayor lucro y por consiguiente deben pagar un mayor impuesto.

5.3.6 El otro factor que debe ser considerado es el tamaño del establecimiento; a mayor tamaño (o superficie ocupada) mayor usufructo, por lo cual el cálculo del impuesto debe tomar en cuenta dicha situación.

5.3.7 Tomando en cuenta los dos factores (localización y tamaño) se puede establecer una patente unitaria por metro cuadrado ocupado que varía en función a la zona donde esté localizado el establecimiento económico. El producto de la patente unitaria por la superficie ocupada constituye el importe del impuesto anual que debe ser pagado.

Sin embargo, existen actividades económicas que, por sus características naturales, son “intensivas en superficie” (como las actividades deportivas o las industrias) La aplicación de la fórmula anterior generaría sesgos para su desarrollo.

Para evitar ello, se deben incorporar índices correctores a la patente unitaria que se aplican a partir de determinada superficie. De ese modo, la patente unitaria, a partir de determinada superficie (por ejemplo, 100 mts²) será una fracción de la original (por ejemplo el 10 %).

El impuesto así calculado tiene una serie de ventajas respecto a los modos tradicionales, las más importantes son:

a. No requiere que los contribuyentes presenten declaraciones juradas periódicas, puesto que, una vez registrados – en la medida que no cambien su ubicación o modifiquen la superficie que ocupan – las liquidaciones del impuesto son facturadas por la municipalidad y canceladas en cualquier banco.

b. El sistema es compatible con los planes de uso de suelo de la municipalidad; si se quiere desestimular el ejercicio de actividades económicas en determinada zona (por ser residencial, por ejemplo), se eleva la patente unitaria de la misma, induciendo al afectado a buscar una localización más apta para desarrollar dicha actividad.

c. Al estar basada en factores objetivos (localización y superficie) su administración es totalmente transparente, no dando lugar a conflictos entre los contribuyentes y el fisco municipal.

d. La información que se utiliza es la misma que la requerida para el cobro del impuesto a los inmuebles, abaratando los costos para la administración y los contribuyentes.

e. Se minimiza el carácter pro cíclico de los impuestos municipales bajo su vertiente tradicional; únicamente se verán afectadas las actividades en la medida que la recesión sea de tal magnitud que obligue a un cierre masivo de empresas, cosa que es poco probable que acontezca.

f. Se eliminan los conflictos entre las municipalidades por la definición del destino del impuesto pagado.

El modelo propuesto puede ser implantado con mayor facilidad en aquellas municipalidades donde existe un incipiente desarrollo de la administración tributaria. Si no se cumple dicha condición, existen mayores dificultades, particularmente si los sistemas aplicados contienen discriminaciones por actividad económica, puesto que se requerirá realizar cálculos precisos que eviten que existan variaciones (hacia arriba y hacia abajo) traumáticas de los importes a pagar.

Corresponde a los expertos en finanzas municipales y a las autoridades locales de Guatemala estudiar la factibilidad técnica y política de aplicar este u otro sistema de tributación a las actividades económicas buscando estimular el crecimiento de estas y afectando positivamente a los ingresos locales.

Bibliografía

- G. Aghón (1993): *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. Gabriel Aghón. CEPAL, Santiago 1993.
- G. Aghón (1999): *Descentralización Fiscal: Tendencias y Tareas Pendientes*. Gabriel Aghón. Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda Serie de Estudios de Economía y Ciudad Nº 3, Bogotá agosto de 1999.
- D. Arana y R. López Murphi (1999): *Descentralización Fiscal y Aspectos Macroeconómicos: Una perspectiva latinoamericana*. Daniel Arana y Ricardo López Murphi. IESA, junio de 1999
- J. Martínez V. (1998): *Principios para una Estrategia de Descentralización Fiscal en Nicaragua*. Jorge Martínez Vázquez. Georgia State University. Internacional Studies Program Working Paper 97 – 5, Junio 1998.
- J.C. Pereira (2002): *Anteproyecto de Ley de reforma del sistema de transferencias intergubernamentales y reguladora de ingresos de las prefecturas departamentales y municipalidades*. (mimeo) Ministerio de la Presidencia; Unidad de Descentralización Fiscal, La Paz Bolivia, enero de 2002
- J. C. Pereira (1998): *Propuesta de ley reguladora de tributos municipales*. Programa de Fortalecimiento Municipal; Ministerio del Interior – BID, Asunción Paraguay, octubre de 1998
- M. Gallagher (1998): *Guía para la Evaluación de Anteproyectos de Leyes Tributarias Municipales* Devtech Systems, Inc. Mark Gallagher, Ph.D USAID / El Salvador, junio 1998
- H. Piffano (1999): *Descentralización fiscal y reforma tributaria federal en Argentina*. Horacio L. P. Piffano. Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires, noviembre de 1999

5.4 Panel 4: Reformas de los Sistemas Tributarios Municipales

José Antonio Pérez
Analista Principal de FEMICA

Buenos días a todos. Tenemos realmente un tiempo muy limitado, por lo tanto, nos concentraremos en los aspectos más importantes del tema **Reformas de los Sistemas Tributarios Municipales.**

Voy a iniciar este panel con algunos comentarios muy breves sobre las presentaciones que se han dado esta mañana. Quisiera, por ejemplo, dentro de las conclusiones que presentó el señor Celso Mora destacar su mención sobre que las reformas tributarias y administrativas son procesos complejos, difíciles y de largo alcance. Yo añadiría al concepto del señor Mora que en Centroamérica las reformas tributarias son más que difíciles, en algunos casos imposibles. Las dificultades comienzan desde el momento de intentar cambiar el marco legislativo, o simplemente una ley sobre aspectos tributarios. Yo personalmente fui protagonista en alguna oportunidad de ese fenómeno cuando en 1987 me tocó coordinar, desde un punto de vista técnico, un proceso de reforma tributaria en Guatemala. La reforma no implicaba cambios para aumentar impuestos, más bien se trataba de actualizar y completar la legislación tributaria en el sentido de modernizarnos y, sobre todo, de eliminar algunas fórmulas de evasión que daban lugar a que los contribuyentes no cumplieran con sus responsabilidades tributarias. Esa reforma relativamente sencilla dio lugar a que, por ejemplo, se produjeran dos intentos de golpe de estado. En el caso de los municipios guatemaltecos también se da este tipo de fenómeno. Las autoridades municipales que han tratado de implantar impuestos que ya existen, no son nuevos, como es el caso del Impuesto sobre Inmuebles, han confrontado sublevaciones de las poblaciones locales que han originado hasta un intento de linchamiento de las autoridades locales, incendios de los edificios municipales, etc., por lo tanto, yo concuerdo con los expositores en que el proceso de reforma, efectivamente es un proceso difícil, muy difícil. También creo que existe consenso generalizado entre todos los expositores, tanto los de esta mañana como los de los 2 días anteriores, en que debe existir un balance o una integración de todos los aspectos que tienen que ver con la tributación nacional y municipal en la legislación, en las estructuras organizacionales, en los sistemas de información y en las prácticas de gestión. Dentro de los mencionados, creo que el tema clave ha sido el desarrollo de los recursos humanos. Se ha dicho y se ha escrito mucho sobre que los objetivos de la reforma tributaria muchas veces no se han alcanzado por insuficiente desarrollo de recursos humanos.

En las exposiciones, sobre todo la del señor Mora, se ha hecho énfasis en los avances en América Latina en cuanto a los procesos de modernización tributaria en el ámbito nacional, esos avances también se han registrado en el plano centroamericano, sin embargo lo logrado regionalmente y en el ámbito nacional, no es tan cierto que pueda aplicarse en el ámbito local, esos avances no han ido correlacionados con la tributación local. Esta siempre ha sido pospuesta, se ha dejado para más adelante, sin que esto signifique que son imposibles y que no se hayan dado algunos avances, como el caso de San Pedro Sula en cuanto a los sistemas de información. En otros casos también se han modernizado algunos tributos locales que han sido considerados inconvenientes por ser impuestos anticuados, impuestos en cascada como el caso de Nicaragua, pero en general, los avances en el ámbito local se han rezagado comparados con los logros nacionales.

Yo diría que el planteamiento que ahora se está explicitando debe cubrir tres planos: el global o nacional, el regional y el local y, la palabra clave que se ha mencionado reiteradamente, es la competitividad; es decir, el reto que tiene actualmente la tributación local ya no es solamente de recaudar más ingresos para los municipios, sino tiene que ser visto desde un ángulo más amplio, que rebasa incluso lo nacional y llega hasta el plano internacional. Los procesos de globalización obligan necesariamente a diseñar y a configurar sistemas tributarios integrados y, al combinar lo nacional con lo local, hay que tomar en cuenta ese principio, es decir, que los municipios deben de promover actividades económicas que sean competitivas en el ámbito internacional. Para ello, uno de los puntos importantes son los procesos de armonización de los sistemas tributarios, armonizar no solamente entre los países, sino entre los sistemas nacionales con los sistemas locales. En este punto tiene un papel importante la elaboración de códigos tributarios municipales donde se incluyan los aspectos sustantivos y administrativos de la tributación local, en dos países como se mencionaba acá, hay iniciativas en ese sentido en Nicaragua y Guatemala, para sustituir los regímenes individuales por municipio por códigos tributarios más comprensivos de la realidad de cada país.

Muchas gracias

Diputado Jorge Villacorta
Asamblea Legislativa de El Salvador

Muy buenos días. Primero quiero agradecer a FEMICA y a los organismos centroamericanos por la oportunidad de incluirnos en este evento. Creo que las dos presentaciones son complementarias. A mí me toca quizá señalar algunos aspectos que, como parlamentario, estoy obligado a comentar: Primero, que todas estas reformas tienen que hacerse pensando que sean útiles para el desarrollo de los países y a su gente, que sirvan para generar empleo, que sirvan para generar inversión, que le faciliten al ciudadano emprender actividades productivas. En una de las dos conferencias insisten en el pago voluntario de los tributos, según esto, tenemos que hacer la magia de que pagar impuestos sea agradable y que al ciudadano no le parezca que es impuesto, porque la palabra impuesto se rechaza.

Yo he dicho siempre que me voy a negar a pagar impuestos por el concepto y la forma de plantear una reforma. En la manera como se plantea, no motiva pensar que el impuesto es un instrumento de desarrollo que trae beneficios, y que a mí me puede dar resultados inmediatos, que además de cumplir con la responsabilidad de contribuir al desarrollo, voy a tener beneficios inmediatos. Si eso tiene sentido, entonces la reforma tributaria tiene que ir hacia eso. Si los procedimientos y los mecanismos tecnológicos afectan el desempeño, hay que corregirlos. Si el recurso humano es la clave, desarrollémoslo. Si no tenemos el desarrollo cultural y la ética que se amerita en la administración de impuestos, cambiemos la conducta y el comportamiento de la gente y, complementariamente desarrollemos los mecanismos de control interno y las condiciones para que los funcionarios de las instancias tributarias cumplan con la ley, recordemos el dicho que de nada sirve un buen impuesto si su administración es mala y que, una buena administración es aquella en la que el ciudadano se siente a gusto de ir a pagar cuando es fácil hacerlo. Creo que los ciudadanos deberían participar en la reforma tributaria y, de igual manera, la reforma incorporar a todos los ciudadanos, no hay por que eximir a las personas de sus responsabilidades tributarias, el pequeño contribuyente debe ser incorporado al sector de los que pagan impuestos. También quiero decir que una reforma tributaria debe ser integral, en El Salvador no se ha incorporado a los municipios en la reforma tributaria, entonces, no tenemos una reforma tributaria integral, lo que tenemos es un sistema tributario nacional excluyente. Otra cosa, se afirmó aquí que el insumo de una reforma es la información y que el producto también es información, todo eso es muy cierto pero debe agregarse que el origen y el destino de la información deben ser la gente, siempre debe estar informada. Finalmente, el impuesto cuando es justo se paga a gusto y en mi caso, para que yo tenga estímulos para pagar, en el pago debe estar íntimamente relacionado lo nacional con lo municipal para generar los beneficios del desarrollo, que creo que es el sentido que le tenemos que dar al impuesto.

Gracias

Alejandro Bravo
Director Ejecutivo de AMUNIC

Yo siento que de balde me puse el saco porque los dos que me precedieron dijeron mucho de lo que yo pensaba decir. En Nicaragua hay un drama bailete de la época colonial que se supone que define el espíritu nacional del nicaragüense, ese es el Güegüense. El personaje conocido como el Güegüense, es un indio comerciante evasor de impuestos. Por esa gracia lo manda a traer a la fuerza el señor Gobernador, que lo quiere exprimir porque encontró que su predecesor se había robado toda la plata que estaba en las arcas públicas, y él quiere tener llenas la cajonería de plata y la cajonería de oro a costillas del indio, y el indio con un doble juego de palabras se niega a pagar y finalmente pactan el Gobernador y el Güegüense, y casan al hijo del Güegüense con la hija del Gobernador y termina la obra diciendo, ahora todos a la gorra, o sea vamos a seguir evadiendo impuestos.

Yo rechazo esa identificación, porque en Nicaragua aprovechándose del espíritu nacionalista, una de las empresas privadas más grandes del país construyó un gran edificio como símbolo del desarrollo económico, y para ese propósito, el empresario y el Gobernador lograron que ese gran edificio fuese considerado un hotel para que, como inversión turística no pagara el Impuesto de Bienes Inmuebles durante diez años, entonces, si ese es el espíritu nacional del nicaragüense, la reforma tributaria en Nicaragua se plantea todavía un reto mayor, que es romper con el espíritu del Gobernador y Güegüense que anima desde lo nacional a lo local a la gente, no quiere pagar y encima de eso, el Estado Nacional (como teníamos 50 años de no tener autonomía municipal) considera al municipio como un minusválido, entonces, como ayer lo expuso magníficamente el señor Perazzo, hemos tenido avance en materia de catastro, pero el municipio no cuenta con una herramienta coercitiva para obligar a los ciudadanos, a los güegüenses, a pagar la reforma tributaria, que también en Nicaragua debe ser integral. De las lecciones que he aprendido aquí, en estas dos charlas de la mañana, la primera es que tenemos que acercar las dos administraciones, la administración tributaria municipal a la administración tributaria nacional, y la iniciativa tiene que partir de nosotros, porque no nos van a buscar de parte del Estado para consultarnos. En estos días, de acuerdo a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, a junio tiene que estar lista una reforma tributaria; llamaron a un montón de expertos de la sociedad civil, pero a nadie del sector municipal, ahí tenemos que ir a golpear las puertas para que nos escuchen. En segundo lugar, como lo recalcaba aquí el colega Legislador Salvadoreño, debemos hacer atractivo el pago del impuesto y consultar nuestro proyecto de código tributario, en el caso Nicaragüense con todo el mundo, especialmente con los que van a pagar para hacerlos sentir que el proyecto es de ellos.

Muchísimas gracias

PARTE 6

CONSIDERACIONES FINALES y CLAUSURA

Consideraciones Técnicas Finales

Notas sobre posibles estrategias para la Modernización de los Ingresos Municipales.

Huáscar Eguino
Especialista en Desarrollo Municipal
Banco Interamericano de Desarrollo

Aun cuando existe un fuerte consenso entre los "municipalistas" sobre la necesidad de modernizar los ingresos propios de los Gobiernos Locales, es claro que este acuerdo no se ha traducido en mejoras concretas del marco jurídico-institucional o en el establecimiento de programas y proyectos destinados a mejorar el desempeño de las administraciones tributarias municipales. La anterior situación, muestra que el consenso a nivel de las autoridades municipales no es suficiente para impulsar reformas o modernizar las administraciones tributarias locales, sino que se requiere que las acciones planteadas también contribuyan a lograr los objetivos nacionales de mayor esfuerzo fiscal y estabilidad macroeconómica.

En esta dirección, creemos que los estudios presentados en la IX Red por la Descentralización de FEMICA proporcionan información muy valiosa para mejorar nuestro conocimiento sobre los ingresos municipales en seis países del Istmo Centroamericano y, contribuyen a vislumbrar –aunque sea de manera preliminar- algunos cursos de acción para obtener un mayor apoyo a la modernización/reforma de los ingresos municipales. El primer curso de acción consiste en lograr que las propuestas de reformas o modernización de los ingresos municipales sean diseñadas de manera consistente con la política tributaria nacional y que, consecuentemente, aporten "desde lo local" al buen desempeño fiscal del país. El segundo aspecto consiste en diseñar estrategias integrales de modernización de las administraciones tributarias municipales de tal manera que los recursos destinados a mejorar un proceso no desaparezcan por las ineficiencias de otros (por ejemplo, no sirve de mucho mejorar las bases de datos de contribuyentes si al mismo tiempo no se mejoran los procesos de cobranza). Finalmente, el tercer curso de acción consiste en ampliar el espectro de arreglos institucionales destinados a la modernización de los ingresos municipales de tal manera de responder a la gran diversidad de situaciones observadas en la región. En lo que sigue se presenta una breve reflexión sobre cada uno de estos tres cursos de acción.

1. Ingresos municipales, estabilidad macroeconómica y política fiscal

Indudablemente, uno de los principales desafíos para la modernización de los sistemas tributarios municipales es lograr que los responsables de la política fiscal reconozcan la integralidad del sector público y la necesidad de contar con políticas tributarias que, en todos los niveles de gobierno, tengan los mismos principios, y se complementen y soporten mutuamente.

El reconocimiento de la integralidad del sector público es esencial, sobre todo si se quiere que las políticas nacionales se traduzcan en una mayor actividad económica e

inversiones en el nivel territorial. En este sentido es interesante la observación realizada por Wiesner (Wiesner, 2003)[1], cuando indica que *es esencial reconocer que el flujo de inversiones responde a los incentivos reales que tienen las políticas en su conjunto, independientemente de que el sector público esté estructurado en uno, dos, o más niveles de gobierno.* En otras palabras, es claro que las reformas de los impuestos nacionales (que son parte de los incentivos reales) pueden no ser suficientes si al nivel local se mantienen impuestos que distorsionan el sistema de precios y afectan la asignación de los recursos.

Una vez reconocido el carácter integral del sector público, las reformas y/o mejoras de los ingresos municipales adquieren una mayor relevancia ya que, sólo entonces, es posible vincularlas con otros temas tales como: a) la estabilidad y el buen desempeño fiscal; b) la presión por mayores transferencias intergubernamentales; y c) la mayor armonización tributaria en el marco de los procesos de integración económica de la región.

- **a) Estabilidad macroeconómica y buen desempeño fiscal.** Uno de los grandes desafíos que tienen los países del istmo centroamericano es incrementar su esfuerzo fiscal a nivel nacional. Dado que en términos macroeconómicos no es relevante el nivel del Gobierno al que se paga tributos sino su valor agregado, es claro que un incremento del cobro de los impuestos municipales no sólo es deseable sino que debería ser apoyado decididamente por los Gobiernos Nacionales como una opción complementaria para mejorar el desempeño fiscal del país.

El monto de recursos tributarios que se podrían movilizar en el nivel municipal no es de fácil estimación (ver estudio de Perazzo en esta misma publicación), pero los pocos datos indican que existe un potencial todavía no explotado. Dos ejemplos de este potencial son que: (i) la recaudación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles es menor al 30% de su potencial en Nicaragua, o que (ii) en Panamá los impuestos municipales sobre la actividad económica no llegan ni siquiera al 50% de su verdadero potencial.

Obviamente, para lograr que los ingresos municipales tengan una mayor importancia en las cuentas nacionales es necesario que se realicen acciones en los siguientes ámbitos: (i) invertir en la modernización de los catastros municipales y el potenciamiento de las administraciones tributarias municipales; (ii) mejorar los sistemas de contabilidad pública para que los ingresos generados por los municipios sean adecuadamente registrados y consolidados; (iii) actualizar los códigos tributarios municipales para hacerlos compatibles con las reformas nacionales; y (iv) educar al contribuyente y gobernantes locales sobre la importancia de los impuestos y la rendición de cuentas.

Dado que el aporte de los municipios al esfuerzo fiscal del país es un tema de interés del Gobierno Central, consideramos es posible generar las condiciones para que la mejora de los ingresos municipales no siga siendo sea un tema descuidado por los responsables de las políticas fiscales de los países de la región. Obviamente, esto implica un cambio de énfasis en las discusiones sobre la descentralización fiscal ya que en vez de plantearse la transferencia de responsabilidades y recursos a los municipios, se discutiría la contribución de los gobiernos municipales al logro de un buen desempeño fiscal.

[1] Wiesner Durán, Eduardo (2003): *Fiscal Federalism in Latin America*, BID.

- **b) La sostenibilidad de los sistemas de transferencias intergubernamentales.** Tal como lo indica el estudio de Perazzo (2002), en la mayoría de los países del Istmo Centroamericano el rubro de ingresos municipales con mayor crecimiento fue las transferencias del Gobierno Central. Con pocas excepciones, este crecimiento ha sido acompañado de una mayor pereza fiscal de los gobiernos municipales.

- Frente a este problema (transferencias acompañadas de pereza fiscal local), en casi todos los países del istmo se vienen realizando esfuerzos para modificar los sistemas de transferencias de tal manera de hacerlos más sostenibles mediante la inclusión de incentivos a un mayor esfuerzo fiscal local. La experiencia positiva más reciente es la reforma del sistema de transferencias de Nicaragua (realizada en 2003) en que se modifica la fórmula de distribución de ingresos de tal manera de premiar/penalizar a los gobiernos municipales por su desempeño en el cobro del impuesto a los bienes inmuebles. Aun cuando es todavía muy pronto para extraer lecciones, es interesante advertir que en el caso de Nicaragua, la revisión de las transferencias se realiza en un contexto en que muchos municipios (por iniciativa propia) ya están modernizando sus catastros, por lo que existen las condiciones para que se mejore el esfuerzo fiscal y se pueda acceder a mayores transferencias.

- Obviamente, la introducción del esfuerzo fiscal local en las fórmulas distributivas de las transferencias genera – por lo general- una serie de desafíos institucionales que vale la pena mencionar: (i) es necesario contar con información auditada sobre los ingresos propios de los municipios para tener la certeza de estar asignando eficientemente los incentivos; (ii) es necesario contar con sistemas de información ágiles ya que, de otra manera, no se premiarían los esfuerzos tributarios que están en curso; y (iii) es necesario realizar un monitoreo muy estrecho de estos sistemas ya que muy frecuentemente los incentivos fiscales no son suficientes para compensar el alto costo político de cobrar impuestos. Nuevamente, estas tareas son parte de una agenda de modernización de los ingresos municipales sobre las que es posible lograr consensos entre los distintos niveles de gobierno.

- **c) Los sistemas tributarios municipales y la integración regional**. Otro aspecto que merece una especial atención es la relevancia que tienen los tributos municipales en los procesos de integración regional. En líneas generales, existen dos enfoques a través del cual se ha venido impulsando el proceso de integración regional en América Latina: (i) la creación de mercados comunes, y (ii) los procesos de convergencia y armonización de las políticas fiscal, monetaria, y cambiaria (Weisner, 2003). Si bien este segundo enfoque es todavía incipiente en América Latina, la experiencia europea indica que a fin de avanzar a fases superiores del proceso de integración, es necesario armonizar las políticas fiscales y tributarias de los países. Asumiendo el principio de integralidad del sector público, esto implica que los procesos de armonización de las políticas tributarias no sólo deberían restringirse al nivel nacional sino que deberían también incluir los sistemas tributarios municipales. En Centroamérica, este tema es particularmente importante debido a la heterogeneidad de los sistemas tributarios municipales tal como lo demuestra el hecho que existen países que no cuentan con impuestos a la propiedad de bienes inmuebles o que tienen impuestos locales a la actividad económica que afectan el sistema de precios y la asignación de recursos.

2. Lecciones sobre las estrategias de modernización de las administraciones tributarias municipales

Tal como se observa en los estudios de caso, en casi todos los países del Istmo Centroamericano es posible identificar experiencias exitosas de mejoramiento de las administraciones tributarias municipales. Por lo general, estas experiencias han sido realizadas gracias al impulso y compromiso de las autoridades municipales quienes han tenido que abordar la complejidad de sus proyectos de reforma o modernización tributaria en un contexto de escasos recursos técnicos y financieros y de poco (o ningún) apoyo político de los poderes ejecutivo o legislativo.

Aun así, los resultados de los proyectos de modernización institucional que se han discutido en este evento (tal es el caso del Programa SISCAT en Nicaragua o el Proyecto de Administración Tributaria Mancomunada en Panamá) no sólo son exitosos, sino que nos permiten extraer las siguientes lecciones: (i) que las inversiones realizadas para la modernización de las administraciones tributarias municipales son altamente rentables para los Gobiernos Municipales (y para el Gobierno en general) por lo que se justifica y requiere apoyarlas; (ii) que sin el apoyo técnico y financiero del Gobierno Central es difícil iniciar un proceso de modernización de amplia cobertura e impacto; y (iii) que el verdadero potencial tributario de los gobiernos municipales no es alcanzable si no se avanza de manera paralela en la modernización de las administraciones tributarias y en la reforma del marco jurídico e institucional. En otras palabras, el desarrollo del potencial tributario de los municipios está condicionado no sólo a su propio desempeño, sino a los avances que se hagan en el proceso de descentralización fiscal.

Adicionalmente, los estudios de caso nos han permitido extraer algunas lecciones que pueden ser útiles para la preparación de nuevos programas de modernización de las administraciones tributarias municipales. Estas lecciones se pueden resumir de la siguiente forma:

- **Es recomendable aplicar un enfoque integral en el diseño de los planes de modernización de las administraciones tributarias**. Una de las primeras constataciones es que los esfuerzos de modernización de las administraciones tributarias son más efectivas si se analiza de manera integral todos los procesos y se los fortalece en su conjunto. Concretamente, la experiencia de Nicaragua indica que –por ejemplo- los esfuerzos por mejorar el registro de contribuyentes no hubieran sido suficientes si a la vez no se mejoraba el proceso de cobranza. En otras palabras, las inversiones en la mejora de la información cartográfica o en los registros de bienes inmuebles no son garantía de una mayor recaudación, sino se mejora –al mismo tiempo- los procesos de valuación y de cobro del impuesto a la propiedad.

- **Empezar por los procesos que brindan el mayor rendimiento**. Una segunda lección es que los esfuerzos por mejorar los ingresos municipales – si bien deben abordarse de manera integral- deberían iniciarse por las etapas que mayores beneficios generan en el corto plazo. Un ejemplo de la aplicación de este enfoque son los proyectos de depuración de las cuentas por cobrar y la recuperación de la mora implementados por municipios como San Salvador, Ciudad de Panamá, y Escazú en Costa Rica. En estos casos, los Gobiernos Municipales han tenido que realizar un primer esfuerzo por depurar sus cuentas y, una vez hecho esto, han contratado a firmas especializadas para proceder al cobro de los impuestos.

- **Lograr una adecuada relación costo-beneficio en la administración de los tributos.** Este tema es extremadamente relevante ya que en Centroamérica existen sistemas tributarios que incorporan un conjunto muy amplio de impuestos, algunos de los cuales tienen un rendimiento tan bajo que ni siquiera cubren sus costos de administración. En este contexto, resulta esencial impulsar proyectos de simplificación tributaria a fin de eliminar todos los tributos que no generan un beneficio neto. Obviamente, los proyectos de simplificación de impuestos pueden ser abordados por los gobiernos municipales de manera independiente, pero podrían tener un mayor alcance y efectividad si se los impulsa al nivel nacional y, de ser necesario, se aborda el tema en el marco de los códigos tributarios municipales.

- **Automatizar las administraciones tributarias municipales.** Claramente una de las principales estrategias para mantener los costos de administración bajos es la automatización de los procesos de gestión tributaria. En esta dirección, los estudios realizados indican que en casi todos los países de la Región se han realizado esfuerzos (unos más importantes que otros) de automatización de las administraciones tributarias municipales. Lamentablemente, estos avances han enfrentado al menos tres grandes dificultades: (i) la ausencia de un marco normativo para la administración tributaria municipal que permita estandarizar los procesos y compatibilizar los sistemas; (ii) la falta de recursos para lograr una mayor cobertura; y (iii) el desarrollo de sistemas aislados tanto de otras aplicaciones de administración financiera municipal como de los sistemas nacionales.

3. Los arreglos institucionales y la modernización de las administraciones tributarias municipales

En general, todos los estudios sobre los sistemas tributarios municipales coinciden en indicar la necesidad de realizar actividades de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que estos mejoren su desempeño en la generación de ingresos propios.

Lo que sorprende es que la anterior constatación –por cierto muy evidente – no siempre haya sido acompañada con una reflexión sobre los arreglos institucionales que se podrían seguir para mejorar los ingresos municipales. Uno de los valores agregados de este evento es que se ha podido identificar la existencia de tres modelos de intervención que podrían ser aplicados en los países del istmo centroamericano (ver Perazzo en esta misma publicación). Estas opciones incluyen:

- **El fortalecimiento caso por caso**. En esta opción, la asistencia técnica está orientada a responder a las necesidades específicas del municipio beneficiario por lo que las soluciones planteadas son diseñadas “a medida”. La ventaja de este enfoque es que el gobierno municipal puede beneficiarse de una asistencia técnica mucho más específica lo que, a su vez, contribuye a fortalecer a sus propios recursos humanos. La principal desventaja de esta opción es que las soluciones tienden a ser muy costosas y requerir una mayor capacidad de la contraparte técnica. Por lo anterior, existe coincidencia en que este enfoque sólo debería aplicarse en municipios grandes o medianos.

- **El “outsourcing” o tercerización**. Esta alternativa consiste en delegar, total o parcialmente, algunas de las funciones de administración tributaria a contratistas del

sector privado. Obviamente, esto implica tener una adecuada comprensión de la relación costo-beneficio de cada uno de los procesos de administración tributaria y determinar los mecanismos de compensación de los operadores privados de tal manera que existan incentivos para todas las partes. El ejemplo más común de este enfoque es la delegación de la recepción de pago de tributos a la banca local. Otros ejemplos interesantes son la contratación de firmas para la recuperación de la mora, o la contratación de parte de los servicios de catastro (por ejemplo la tercerización de las funciones de mercadeo y administración de la información catastral). Las principales ventajas de este enfoque son: (i) que se reduce la necesidad de inversiones públicas lo que es esencial en un contexto de fuertes restricciones financieras; (ii) que una vez concretada la contratación de un privado existen fuertes incentivos para lograr resultados en el corto plazo; y (iii) que es posible lograr un fortalecimiento gradual de los recursos humanos si se establece claros mecanismos de transferencia de conocimientos en los contratos. La principal dificultad de este arreglo institucional es la resistencia política que muchas veces genera la participación del sector privado en un tema particularmente importante para las administraciones municipales, y la escasa experiencia de los municipios del istmo en este tipo de proyectos. Además, este enfoque es aplicable en los casos en que existe un volumen de recursos suficientemente grande como para atraer el interés de contratistas privados.

- **Asociación de municipios**. Las soluciones institucionales mancomunadas son, cada vez más, alternativas recomendables para municipios con escasa base tributaria y poca capacidad institucional. Los estudios de caso de la mancomunidad de municipios de Los Santos, Panamá y del sistema de catastro municipal (SISCAT) de Nicaragua, nos permiten identificar dos posibles variantes. La primera son las asociaciones que podríamos denominar de “abajo hacia arriba” en que municipios de características comunes se asocian para resolver sus problemas de administración tributaria de manera conjunta con lo que se reducen los costos y se concentran los recursos humanos más capacitados. La segunda variante son las asociaciones que van desde “arriba hasta abajo” que consisten en la adscripción voluntaria de los municipios a una agrupación que comparte un solución técnica común. Este es el caso del Programa SISCAT de Nicaragua, en que los municipios participan adoptando una solución informática común en materia de catastro. Las principales restricciones para aplicar estos arreglos institucionales son la ausencia de un marco normativo o legal que las facilite y, en muchos casos, la resistencia de los políticos a perder el control de procesos que, eventualmente, pueden generar muchos beneficios.

Sin duda alguna, todos los temas antes discutidos carecerían de importancia si no se reconoce la necesidad de mejorar el diálogo y buscar consensos entre los diferentes actores involucrados. En esta dirección, es muy importante el aporte que puedan realizar la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y las asociaciones municipales de cada país, ya que son ellos los llamados a impulsar la modernización de los sistemas de ingresos municipales y a liderar un diálogo responsable y constructivo con las autoridades nacionales. Estamos seguros que los estudios discutidos en este evento y la presente publicación de las memorias del seminario, servirán como un insumo para facilitar el diálogo y avanzar en una agenda de reformas basada en el interés de generar más recursos destinados al desarrollo local que, en suma, es la forma en que los municipios contribuyen al desarrollo de nuestros países.

6.2 Reflexiones sobre Futuras Acciones

Annette Bahring
Asesora Principal del Proyecto de Desarrollo Municipal GTZ en Costa Rica

De las exposiciones que hemos oído, se puede extraer algunas conclusiones generales, otras específicas y visualizar algunos retos o desafíos que se imponen para el futuro y que deberían ser compromisos para las municipalidades, para los gobiernos y aun para la cooperación internacional técnica y financiera que acompaña estos procesos.

Conclusiones generales:

- Si se toman como referencia los últimos 5 años, es muy poco el avance que muestra la región en materia de descentralización fiscal y fortalecimiento de las finanzas municipales. Prácticamente se puede decir que ha sido un período neutro.

- La situación financiera y fiscal municipal en los países centroamericanos aun es débil, y los gobiernos locales se encuentran en proceso de adaptar e implementar un conjunto de instrumentos políticos y técnicos adecuados y necesarios que les va a permitir superar esta debilidad.

- Es posible detectar avances puntuales en los países en materia de finanzas, más concretamente en tributación local. Por ejemplo el manejo de la tasa de contribución especial por mejoras en la Ciudad de Guatemala; la reingeniería del sistema tributario del municipio de Belén –Costa Rica-; la mancomunidad como alternativa para la administración tributaria, caso Panamá; el catastro territorial o predial en Nicaragua, o el manejo de las tasas por servicio en San Salvador o en general el comportamiento tributario mostrado por Honduras.

Mirando los estudios realizados sobresalen otras conclusiones de carácter específico:

- El marco normativo fiscal (constitucional y legal) particularmente en Nicaragua y El Salvador limita las posibilidades de fortalecimiento de los municipios en asuntos tributarios.

- El conjunto de leyes y regulaciones en asuntos tributarios locales, contienen tributos inadecuados con tarifas impositivas en algunos casos regresivas y, en otros, obsoletas.

- Es notorio en todos los países de la región, la poca importancia de las finanzas locales –ingresos y egresos- frente al espectro de las finanzas públicas nacionales.

- La presión tributaria local (esfuerzo fiscal propio) es extremadamente baja.

- La transferencia de recursos del Gobierno Central a las municipalidades se ha convertido en la mayoría de los casos en el flujo de financiamiento para la inversión local, frente a la debilidad de generar recursos propios.

- La debilidad institucional particularmente en los municipios intermedios y pequeños, no permite llevar a cabo una administración tributaria eficiente.

Las conclusiones nos llevan a visualizar algunos retos:

- La necesidad de unificar los asuntos fiscales municipales en un cuerpo normativo único que contenga los principios modernos de administración tributaria y que defina en general las relaciones intergubernamentales fiscales.

- Revisar y ajustar los criterios de distribución de las transferencias.

- Apoyar técnicamente a las municipalidades en el fortalecimiento del proceso del cálculo de las tasas impositivas de los servicios que se prestan y de los impuestos que se cobran. Esto es algo que se puede compartir con las municipalidades y la cooperación internacional.

- Mejorar el sistema de información fiscal municipal para que permita recoger de una manera adecuada y eficiente cifras absolutas y relativas del manejo y comportamiento de las finanzas locales.

- Impulsar programas de desarrollo institucional que prioricen la gerencia financiera activa, aplicando distintas alternativas de recaudación y racionalizando el gasto público local.

El esfuerzo que se ha hecho para la realización de este evento ha sido muy grande. Permítanme de paso felicitar a los organizadores y patrocinadores de la conferencia, pero muy particularmente mis felicitaciones a FEMICA que ha llevado la carga pesada de la organización.

Eventos como este no pueden quedarse sin que se les del debido seguimiento y acompañamiento, las opiniones vertidas, las cifras que se han exteriorizado tienen tanto valor como para dejarlas simplemente como dato informativo, deben aprovecharse intensiva y oportunamente. En este sentido seria saludable y de mucha utilidad que las instituciones vinculadas al que hacer municipal y las mismas municipalidades, propicien mesas de diálogo y discusión de estos temas en cada país, para que se genere mayor y mejor intercambio de datos y se aprovechen mutuamente las mejores prácticas.

Muchas gracias

José Chibbaro
Coordinador del Grupo de Desarrollo Municipal BID

Muchas gracias por haberme invitado a esta Reunión. Haré lo posible por ser breve. Después de las reflexiones que presentó nuestro colega Huascar Eguino y las expresadas por Annette Bähring anteriormente, es poco lo que puedo adicionar. Sin embargo, quisiera tomarme dos minutos de la paciencia de ustedes para referirme a lo que el Banco esta realizando. Queremos enviar un mensaje muy claro sobre el compromiso adquirido por el Banco Interamericano de Desarrollo con el proceso de descentralización que se realiza en todos los países del Istmo y, no solamente la descentralización, porque entendemos que se trata de un binomio formado por la descentralización por un lado y el fortalecimiento municipal por el otro.

En esta reunión escuchamos ponencias sobre la convergencia entre el proceso de descentralización y el desarrollo municipal, me refiero a la autonomía financiera municipal y dentro de este tema, al componente especifico de los ingresos. No entraré en detalles, porque eso será tarea de la publicación que resulte de este evento, ya que con las excelentes ponencias que han presentado los colegas consultores y demás expositores, se dispondrá de un material valioso y sumamente rico para todos los interesados en los temas municipales. Esperamos tener el próximo año esa publicación con el apoyo de FEMICA.

Mis comentarios van dirigidos a señalar que el mejoramiento de los ingresos debe ir acompañado de otros aspectos que consideramos que tienen alta relevancia en la gestión municipal, como es el hecho de la transparencia. Es necesario responder a una demanda cada vez más fuerte de los contribuyentes de los municipios que exigen saber de donde vienen los ingresos, cuantos son los ingresos y en que se usan los recursos. La transparencia es un tema que ven los organismos internacionales no sólo al nivel de los gobiernos centrales, que sin duda alguna es fundamental, pero es también importante al nivel de los gobiernos locales y, en ese sentido, el Banco está llevando a cabo una serie de acciones y está contratando consultorías a fin de apoyar los procesos de transparencia y de gestión transparente.

Quiero mencionar también que para el Banco y para el Grupo de Desarrollo Municipal de la Región 2 a la cual pertenecemos, que incluye a México, el Istmo Centroamericano incluyendo Panamá y Belice, más República Dominicana y Haití, tienen importancia fundamental las alianzas con todos los cooperantes. El apoyo y la alianza que hemos logrado con diferentes actores de la cooperación internacional es invaluable, como GTZ, AID, la Cooperación Española, con los Cuerpos de Paz en algunos países donde están presentes y también con el Banco Mundial; sin embargo, nosotros consideramos que estas alianzas deben incluir como un socio común para toda esta comunidad internacional, a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano y todas las asociaciones nacionales que la conforman, eso significa encontrar un camino para poder llevar el apoyo a los esfuerzos que se realizan a los niveles de municipios, no importa cuan pequeño y lejos se encuentre. Creo que podemos llegar y apoyar esos esfuerzos que muchas veces pasan desapercibidos, pero que siempre son una contribución importante dentro del esfuerzo global que hacen los países a través de sus gobiernos nacionales.

Hay otra reflexión importante que se mencionó aquí y la subrayó el Ing. Villacorta, tener presente la importancia de una relación constructiva entre las acciones que se toman en los ámbitos del gobierno central y los gobiernos municipales. No conviene tener desvinculadas las actividades, tenemos que unir esfuerzos. Hay muchas cosas en común que se mencionaron en esta Reunión, se habló de bases de datos que se pueden compartir y de una variedad de actividades que pueden coordinarse; también se habló de medidas que podrían tener mayor

impacto para ambos niveles de gobierno, sin embargo, el esquema es incompleto si no se incluye a todos los organismos del Estado. Muchos programas y simples esfuerzos fracasan por la carencia de coordinación, de cooperación y de complementariedad que debe existir entre los diferentes poderes del Estado.

El Banco está tratando de comenzar acciones con los órganos legislativos de los diferentes países para ver de qué manera podemos ayudar a fortalecer el trabajo de los órganos legislativos hacia las municipalidades. Es conveniente mejorar la interrelación a través de grupos de trabajo en primera instancia, posteriormente pasar a cosas concretas como, por ejemplo, el ordenamiento de la legislación que rige a los gobiernos municipales. De igual manera puede trabajarse con el Organismo Judicial. El campo de acción es extenso pero para concretar, yo solamente voy a referirme a dos o tres temas futuros que pensamos y quisiéramos desarrollar con el apoyo de FEMICA. Uno de ellos ya lo vieron ustedes en una excelente presentación, con un video bastante impactante de algo que muchos de los aquí presentes no podemos olvidar, porque viven esos desastres. Me refiero al tema de la gestión de riesgos frente a desastres naturales que todos los años están afectando nuestros países. El Banco considera que emplear recursos en este tema es una buena inversión, y así lo demostraron y lo presentaron nuestros colegas.

Invertir en prevención es anticiparse a las consecuencias que producen los desastres. Esto no implica evitar los riesgos o que evitamos los desastres, porque igual se producen, pero estamos preparados para salvar vidas y salvar patrimonios y recursos valiosísimos que se pierden justamente porque no ha habido ningún tipo de acción en la prevención. En estos aspectos queremos obtener el apoyo de FEMICA. Ya estamos trabajando y apoyando una iniciativa de capacitación regional sobre el tema impulsado por FEMICA.

En adición, estamos pensando en serio que en el futuro tendremos que abordar el tema de la transparencia. Insisto mucho en esto, insisto porque de la credibilidad de todos los niveles de gobierno depende, en gran medida, que objetivamente se pueda mostrar qué hacemos, para qué lo hacemos y con qué lo hacemos, en nuestras correspondientes instituciones. Tenemos que examinar los orígenes de los recursos y el uso de los mismos y en el tema de la transparencia hay responsabilidad de todos los poderes del Estado.

Otro tema que queremos desarrollar y que, de hecho, ya FEMICA está en el camino de ejecutar con una operación en el ámbito regional, es la de establecer indicadores de seguimiento y análisis del desempeño de la gestión municipal. La medición del desempeño facilita la formación de la opinión sobre la calidad de los gobiernos, sean estos malos, excelentes o buenos y, sobre esta base, la opinión de la gente ayudará a corregir comportamientos y mejorar el rendimiento. También será posible establecer estándares de comparación entre municipios y, sobre todo, mostrar la transparencia en el manejo de los recursos municipales que indudablemente será motivo de orgullo para la mayoría de gobiernos locales.

Lo anterior sin duda va a ayudar a mejorar las otras acciones relacionadas con indicadores de gestión del desempeño municipal. La forma y contenido de como se desempeñan los gobiernos municipales deben ser mensurables, que podamos medir si son buenos, malos o regulares utilizando indicadores claros y objetivos, que nos sirvan también de alguna manera para comparar y ¿por qué no?, generar procesos de emulación y competir un poco por ser los mejores para demostrarles a los electores que somos un buen gobierno en el ámbito local; para eso creemos que tener indicadores objetivos, claros, transparentes y fácilmente verificables va a convertirse en una herramienta de uso diario, y que creo que cuando veamos que esos indicadores en nuestros gobiernos municipales respectivos muestren cambio y crecimiento,

será un motivo de orgullo y posiblemente, en materia política, un motivo en muchos casos de reelección, eso dependerá de la ley naturalmente de cada país. Tengo muchos otros temas que quisiera tocar, pero no vamos a entrar en ellos ahora.

Finalmente, quiero agradecer a FEMICA la oportunidad que nos dio de participar en esta IX Reunión de la Red de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal. Confiamos en que el próximo año el tema de la agenda será la Gestión de Riesgo y que el BID estará presente en compañía y asociación con los otros organismos multilaterales que, de una u otra forma, están apoyando el desarrollo municipal como la columna vertebral del proceso de consolidación de la democracia en Centroamérica.

Muchas gracias

6.3 Clausura

Elwin Hernández
Presidente en funciones de ANAM

Muy buenos días, estimados amigos todos, debido a las limitaciones de tiempo que confrontamos trataré de ser lo más breve posible.

Considero que las ponencias que han sido presentadas a lo largo de estos tres días por distinguidos expositores, así como las contribuciones de los panelistas y el intercambio de opiniones que hemos desarrollado, nos permiten disponer de elementos valiosos para precisar, ampliar y en algunos casos rectificar, con información y documentación muy actualizada, la Agenda que los gobiernos locales centroamericanos hemos asumido como parte de nuestros compromisos y esfuerzos por modernizar las finanzas municipales y, simultáneamente, diseñar un sistema de financiamiento municipal que responda a las demandas y necesidades de nuestras poblaciones, en el marco de la autonomía municipal y de las demás disposiciones pertinentes que establecen las constituciones políticas de nuestros países.

Para iniciar quisiera reconocer, tal como se ha puesto de relieve en las diferentes intervenciones, que a pesar de todos los obstáculos, reticencias e intereses que todavía se interponen y persisten, la Agenda Regional está avanzando, quizás gradualmente, pero sin pausas, aunque como es de esperar dadas las diferentes realidades políticas y económicas nacionales, los cambios se están generando a diferentes ritmos y con distinto grado de profundidad en cada uno de los países centroamericanos. Lo cierto es que las políticas descentralizadoras y el correspondiente traslado de competencias y recursos se están afirmando de manera creciente como verdaderas políticas de Estado.

Esto es evidente en el traslado a los gobiernos locales de los impuestos sobre bienes inmuebles cuya administración antes estaba a cargo de los gobiernos nacionales y que gracias a las reformas legales introducidas ha sido posible fortalecer la creación de una base tributaria local propia. No obstante, en donde más ingresos se han obtenido es en el establecimiento y ampliación de transferencias hacia los municipios y, estas han permitido no solamente que los municipios cuenten con mayores recursos, sino que gradualmente se han ido eliminando las injerencias político-partidistas y otras trabas que lamentablemente en algunos casos todavía subsisten.

Sin embargo, como acertadamente se ha recomendado en esta Reunión, **es necesaria la creación de una base tributaria propia y la modernización del Régimen Tributario Municipal, y así se ha reconocido en la Agenda Centroamericana.** Los municipios requieren de un régimen tributario uniforme y este, a pesar de los esfuerzos realizados todavía no se ha logrado implantar en todos los países. A nuestro juicio, este régimen debe estar integrado en un Código o Estatuto Tributario Municipal que contenga los diferentes tributos que pueden y deben ser aplicados por los gobiernos locales y que regule de una manera adecuada y, sobre todo adaptada a las particularidades y especificidades de las administraciones locales, las relaciones entre el fisco local y los contribuyentes.

En Centroamérica, en por lo menos dos países (Guatemala y Nicaragua) se están impulsando iniciativas de ley que pretenden establecer códigos tributarios municipales con las características que se han apuntado. Estos proyectos debieran ser apoyados decididamente y aprobados por los correspondientes congresos y asambleas legislativas.

En el ámbito impositivo, existe un amplio consenso de que la base de la tributación local debe estar integrada en primer término por los impuestos sobre inmuebles. Este es uno de los principales desafíos que se nos plantean en la Región. Actualmente, se encuentra en proceso la aprobación de un impuesto sobre inmuebles en El Salvador y el traslado del impuesto predial del gobierno central a los municipios de Panamá. Asimismo, con relación a este tributo, en prácticamente todos los países se necesita avanzar en la modernización de los sistemas registrales y reformar el marco legal del impuesto, en particular en los aspectos relacionados con los métodos y sistemas de valoración de los inmuebles.

El catastro inmobiliario que también es un punto importante de nuestra Agenda. Como sabemos, constituye la base para una gestión eficaz del impuesto sobre inmuebles. Tanto en esta Reunión como en nuestra reciente IV Red de Legisladores que se llevó a cabo este mismo año en Tegucigalpa, Honduras, que trató el tema de las políticas de administración territorial, se ha señalado como una de las tareas pendientes, lo que concierne al diseño de marcos legales, organizacionales e institucionales interrelacionados. Que estos instrumentos se orienten y promuevan el consenso político y que comprometen a las máximas instancias de los gobiernos centrales y municipales a establecer programas simplificados y de bajo costo de transacción para los usuarios y que, para ello, se utilicen tecnologías accesibles y adecuadas a las necesidades y posibilidades económicas de los países de la Región.

En lo que corresponde a los tributos locales sobre actividades económicas, que es otro de los pilares de la imposición local, también se plantea una ardua tarea de simplificación y modernización y, desde una perspectiva más amplia, la armonización de estos ingresos con el sistema tributario nacional.

La Agenda Centroamericana también incluye el perfeccionamiento de los sistemas de transferencias. En primer término se debe establecer un sistema adecuado en aquellos países donde los recursos todavía son otorgados en forma discrecional por los gobiernos centrales y/o los montos que se entregan son mínimos. En otros países se necesita hacer valer claros mandatos establecidos en las constituciones o en leyes ordinarias que hasta el momento, por decisiones arbitrarias, son cumplidas sólo parcialmente. Asimismo, como se demostró fehacientemente en el caso de Guatemala, se deben de establecer para los municipios criterios apropiados de distribución que respondan a políticas y objetivos definidos para incentivar a los gobiernos locales a mejorar la recaudación.

En cuanto al papel que corresponde a la comunidad internacional, apreciamos en lo que vale el apoyo que en la actualidad estamos recibiendo. Esta reunión es parte de ese apoyo. Con base en ese reconocimiento, solicitamos e instamos al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno de los Estados Unidos de América, a la Cooperación Alemana y Española y a los demás cooperantes internacionales, a continuar y si es posible fortalecer con recursos adicionales los programas y proyectos de descentralización y desarrollo municipal en toda la Región Centroamericana, en particular aquellas iniciativas que tiendan a la configuración de un nuevo modelo de financiamiento local y a mejorar los sistemas de gestión municipal.

Finalmente, al proceder a clausurar formalmente la Reunión de la Red, deseo expresar en nombre propio y por encargo de la Presidenta de FEMICA, nuestro agradecimiento a todas las instituciones que auspiciaron este evento, así como a todos los participantes queremos indicarles que FEMICA mantendrá un seguimiento y monitoreo continuo de los temas tratados, especialmente el de la cooperación y apoyo, que como ya se indicó desde el inicio, consideramos uno de los temas prioritarios de nuestra Agenda Municipal Centroamericana.

Lista de Participantes

IX Reunión de la Red por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal
Antigua Guatemala, Diciembre 2002

COSTA RICA	
1. Marielos Viquez	Asamblea Legislativa
2. Walter Granados	Alcalde de Oreamuno, Cartago
3. Rolando Madrigal	Director Financiero Municipalidad de San José
4. Giselle Mora Peña	Directora Ejecutiva UNGL
5. Olger Murillo	Presidente UNGL
6. Anette Bhäring	Asesora Principal Proyecto Desarrollo Local GTZ
7. Luis Ángel Acevedo	Consultor Proyecto Desarrollo Local GTZ
8. Ricardo José Murillo	Proyecto Desarrollo Local IFAM/GTZ
9. Eduardo Enrique Flores Arias	Proyecto Desarrollo Local IFAM/GTZ
10. María Gabriela Fernández	Consultora independiente
11. Olman Rojas	Consultor BID

PANAMÁ	
1. Darío González Pity	Director Ejecutivo AMUPA
2. Héctor Valdéz Carrasquilla	Presidente de AMUPA
3. Enrique Osorio González	Programa Nac. de admón. de Tierras PRONAT
4. Erick Jiménez	Coordinador del PRONAT
5. Abraham Bárcenas Rosales	Director Nacional de Gobiernos Locales. Ministerio de Gobierno y Justicia.
6. Edgardo Francisco Luna Esquivel	Asesor Legal. Dirección Nacional de Gobiernos Locales
7. Alberto Quirós	Asesor Ejecutivo Presidencia de la República
8. Carlos Iglesias Canto	Asesoría de Proyectos. Presidencia de la República.
9. Samuel Palacio López	Alcalde de Changuinola, Bocas del Toro

HONDURAS

1. Filiberto Isaula	Congreso Nacional
2. Fredisbeldo Rápalo	Alcalde de San Luis Santa Bárbara
3. Gustavo Alberto Pérez	Alcalde de Gualcinice Lempira
4. Luis Alberto Sanabria	Alcalde de Darlí El Paraíso
5. Wilfredo Oswaldo Silva	Alcalde de Talanga Francisco Morazán
6. Glenn Pearce-Oroz	USAID
7. Ramón Antonio Torres	Jefe Depto. Promoción y Coordinación. Ministerio de Gobierno y Justicia.
8. Oscar Alcántara	Presidente Comité de Emergencia de La Masica, Atlántida
9. David Carias Dávila	Especialista en Desarrollo Urbano BID
10. Lucía Esther Miranda	Asesora en Economía y Finanzas FUNDEMUN

NICARAGUA

1. Melvin Romero	Presidente de AMUNIC
2. Alejandro Bravo	Director Ejecutivo AMUNIC
3. Pedro Joaquín Tremiño	Alcalde de Darío
4. Francisco Ramón Valenzuela	Alcalde de Estelí
5. Ana Soledad Román	Asesora Comisión de Descentralización
6. Catherine Isabel Froehling	Asesora PROFODEM/ GTZ
7. Marvin Castro	Asesor PROFODEM/ GTZ
8. Verónica Velásquez	Alcaldesa de La Concepción
9. Denis Merlo	Asesor Legal Presidencia Ejecutiva de INIFOM

EL SALVADOR

1. Miguel Angel Gómez	Alcalde de Apastepeque, San Vicente
2. Juan Duch	Asamblea Legislativa
3. Jorge Villacorta	Asamblea Legislativa
4. Osmín López Escalante	Asamblea Legislativa
5. Noel Benavides	Jefe Depto. Catastro Tributario Municipal Municipalidad de San Miguel
6. Roberto Arturo Guevara	Jefe Gestión de Cobros Municipalidad San Miguel
7. Ana Luz Mena	Coordinadora Programa Gobiernos Locales USAID
8. Jaime Idovro Murillo	Asesor Principal PROMUDE/ GTZ
9. Leticia Martínez Alfaro	Dpto. Catastro, Municipalidad de San Antonio del Monte, Sonsonate
10. María Celina Gómez	Asesora Unidad de Análisis e Incidencia COMURES
11. Maura Ramírez de Montalvo	Coord. Unidad de Reestructuración Institucional y Descentralización Secretaría Técnica de la Presidencia
12. Luis Roberto Reyes Fabian	Gerente de Servicios al Ciudadano, Municipalidad de San Salvador
13. Adolfo de León Velado	Alcalde de Izalco, Sonsonate
14. Teodoro Pineda Osorio	Alcalde de San Antonio del Monte, Sonsonate
15. Rafael Antonio Carballo	Embajador de El Salvador en Guatemala
16. Elias Barahona Lovo	Secretario Municipal Santiago Nonualco.

GUATEMALA

1. Elwin E. Hernández	Presidente en funciones de ANAM
2. Sergio Enríquez	Director Ejecutivo ANAM
3. Conen Van Vlier	Asesora Proyectos Embajada de Holanda
4. Sharon Van Pelt	Sub Directora Oficina de Iniciativas Democráticas USAID
5. Fisdi R. Flores Pinto,	Responsable Agenda de Descentralización INAP
6. Rodrigo Estuardo Díaz Arriola	Director Infraestructura Municipalidad de Guatemala
7. Juan Neffa	Director Proyecto Gobiernos Locales AID/RTI
8. Joachim Fritz	Asesor Programa de Descentralización y Desarrollo Municipal. GTZ
9. Luis Renato Gutiérrez Amado	Director DICABI
10. Víctor Hugo Estrada	Asesor Jurídico DICABI
11. Luis Antonio Peláez	Asesor de DICABI
12. Álvaro Hugo Rodas	Diputado Congreso Nacional
13. Rigoberto Quemé	Alcalde Quetzaltenango
14. Aracely Mijangos	Asesora Financiera Municipal INFOM
15. Carlos Granados	Director de Fortalecimiento Municipal INFOM
16. Carolina Barahona	Asesora RENICAM/INFOM
17. Valentín Leal	Alcalde Municipal de San Juan Chamelco
18. Oscar Tzul	Concejal Municipalidad San Juan Chamelco
19. Chritopher Strom	Voluntaria Cuerpo de Paz
20. Jennifer Avery	Voluntaria Cuerpo de Paz
21. Daniel Sinton	Voluntario Cuerpo de Paz
22. Juan Veloz	Voluntario Cuerpo de Paz
23. Roberto Leiva Ruano	Director Asociado Voluntario Cuerpo de Paz
24. Juan Alberto González	EPSUM/SOEF/USAC
25. Juan Pablo Ligorría	Subsecretario Ejecutivo CONRED
26. Edgar Ajcip Tepeu	Alcalde de San Pedro Sacatepéquez
27. Valentín Tavico	Director Ejecutivo de AGAAI
28. Danilo Casado	Gerente de Gestión para la Reducción de Riesgo CONRED

BID - WASHINGTON

1. José Chibbaro	Coordinador Grupo Desarrollo Municipal BID
2. Huáscar Eguino	Especialista en Desarrollo Municipal BID
3. Priscilla Phelps	Especialista en Finanzas Municipales BID
4. Luiz Villela	Economista BID
5. Paul Trápido	Especialista Administración de Tierras BID
6. Carlos Pineda	Especialista Desarrollo Urbano y Municipal BID
7. Caroline Clark	Especialista Senior en Prevención de Desastres y

	Gestión de Riesgos BID
8. Angela Funes	Comunicador Social BID

REPÚBLICA DOMINICANA

1. Jörg Witte	Asesor Proyecto Descentralización y Desarrollo Local GTZ.
2. Romeo Ramlakhan	Consultor en Descentralización. Consejo Nacional de Reforma del Estado.

EXPOSITORES

1. Huascar Eguino	Especialista Desarrollo Municipal BID
2. Ivan Finot	ILPES/CEPAL
3. Alfredo Perazzo	Consultor BID
4. Edgardo Mosqueira	Consultor BID
5. Juan Carlos Pereira	Consultor BID
6. Luis Alberto Arias Minaya	Consultor BID
7. José Arista	Consultor BID
8. Juan Antonio Zapata	Consultor BID
9. Rodrigo Díaz Arriola	Alcaldía de Guatemala
10. Miguel Ángel Sanz Hipólito	Consultor Federación de Municipios y Provincias de Castilla La Mancha, España
11. Salvador Santana Loza	Director General Adjunto de Hacienda Municipal de INDETEC, México
12. Javier Aguilar Perales	Consultor Programa PADEP-GTZ-Bolivia
13. Manfredo Chocano	Investigador Asociado CIEN Guatemala
14. Celso Mora	Gerente Regional de Operaciones Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT
9. Luiz Villela	Economista BID
10. Paul Trapido	Especialista Administración de Tierras BID

Funcionarios de FEMICA

1. Patricia Durán de Jager	Directora Ejecutiva
2. José Antonio Pérez	Analista Principal
3. Ana María Quiroa de Arango	Directora de Proyectos
4. Carlos Humberto Urrutia	Director Financiero
5. Erick Arturo Chang Chang	Director de Informática
6. Alba Maritza Loarca	Secretaria

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave. N.W.
Washington, D.C. 20577

Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
4a. Avenida "A" 21-45 zona 14,
Ciudad de Guatemala, Guatemala, 01014