

FN-151-294
9/2/94

26 de septiembre de 1994

PROPUESTAS PARA EL FEDERALISMO FISCAL EN EL SALVADOR

Oscar Edgardo Melhado, FUSADES*

Mark Gallagher, USAID*

* Las opiniones expresadas son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de

vista / USAID.

INDICE

Prólogo	i
Lista de abreviaciones	ii
I. INTRODUCCION	1
II. ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO Y LAS NECESIDADES	7
III. EXPERIENCIAS EN PAISES MENOS DESARROLLADOS	9
IV. EL IMPUESTO PREDIAL	13
V. OTROS INGRESOS MUNICIPALES	20
VI. LAS TRANSFERENCIAS	32
VII. RESULTADOS FISCALES DE LAS SUGERENCIAS	45
VIII. MITOS	47
IX. ESTRATEGIA	49
BIBLIOGRAFIA	53
ANEXO 1: Personas consultadas	57
ANEXO 2: Muestra de finanzas municipales	59
NOTAS	61

PROLOGO

Este trabajo intenta dar una propuesta integral sobre las relaciones financieras entre el Gobierno Central y los Gobiernos municipales en El Salvador.

El Tema de la Finanzas Municipales es estratégico dentro del movimiento de modernización del Estado que se está gestando en el país.

Desde esa perspectiva, el dotar a los gobiernos locales de mayor autonomía, recursos y capacidad de gestión contribuirá al desarrollo económico y a la democratización en El Salvador.

El rediseño de las finanzas municipales que presentamos contiene medidas que a nivel de los ingresos municipales simplifica la estructura, incrementa sustancialmente los ingresos y dota al sistema de mayor eficiencia. En el ámbito de las transferencias de ordenamiento basado en criterios de eficiencia y de equidad, dotando de reglas generales el proceso de transferencia de recursos del gobierno central a las municipalidades.

Por último puntualizamos una estrategia para que se lleven a cabo los aspectos fundamentales de la propuesta. Una mención especial merece el papel que la capacitación de las municipalidades y el fortalecimiento de la administración tienen en hacer exitosa una reforma de las finanzas municipales en El Salvador.

No hubieramos podido escribir este trabajo sin la colaboración y ayuda de muchos amigos y colegas. Agradecemos especialmente a Marilu de Mendoza, Mauricio Chavarría, Mike Deal y Mark Bidus. ...

LISTA DE ABREVIACIONES

BCR	Banco Central de Reserva
CDA	Concejo Departamental de Alcaldes
CDM	Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal
CEDEM	Centro de Estudios Democráticos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas
COMURES	Corporación de Municipios de El Salvador
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, Asistencia Técnica de Alemania
CELCADEL	Centro Latinoamericano de Capacitación de los Gobiernos Locales
ICMA	Inter-City Management Association
GOES	Gobierno de El Salvador
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
MEA	Proyecto Municipalidades en Acción
MINED	Ministerio de Educación
MUD	Proyecto de Desarrollo Municipal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PRN	Proyecto de Reconstrucción Nacional
SRN	Secretaría de Reconstrucción Nacional
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América

I. INTRODUCCIÓN

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

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

En palabras del Centro de Estudios Democráticos de El Salvador (CEDEM):

"El Salvador cuenta solamente con dos niveles extremos de gobierno: el nivel central y las municipalidades. La mayor parte de los servicios estatales son financiados y proveídos por instituciones del gobierno central como los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, e instituciones centralizadas como ANDA. Eso dificulta que los ciudadanos participen ampliamente en el diseño y manejo de programas que afectan sus vidas diariamente. No es fácil pensar, por ejemplo, que ciudadanos de un pequeño cantón en el interior del país puedan influenciar las decisiones con respecto al nombramiento y mantenimiento de un maestro nombrado por el

Ministerio de Educación en San Salvador. Al limitar esa acción por parte de los individuos, no se permite que tomen responsabilidad por la solución de los problemas fundamentales que los afligen."²

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

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

El federalismo fiscal se refiere a las relaciones intergubernamentales, entre el gobierno central y el local.³ Normalmente la definición se concentra en las relaciones financieras, pero es importante entender que tales relaciones implican una distribución de poderes, responsabilidades y autoridades.

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

La separación de ventajas del gobierno central - local

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

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

En el proceso de distribuir la producción de servicios por entidades públicas a nivel local, la democracia tiene impactos en la eficiencia, especialmente en la revelación de los gustos de la población. El voto es una valiosa manera de expresar los gustos del pueblo. En este sentido, la democracia parece ser clave en el funcionamiento eficiente del gobierno local. Sin embargo, el voto por la mayoría no es indispensable para esta eficiencia. Por ejemplo, el "efecto-Tiebout" nos enseña que el poder de migrar también puede generar la misma eficiencia.⁴ El efecto-Tiebout implica "votar con los pies", o manifestar preferencias por medio de la movilidad. Por ejemplo, si no le conviene a un ciudadano las decisiones de una jurisdicción, se puede mover a la que más le convenga.

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

individuo sobre los asuntos que le afectan directamente.

La descentralización del estado y la visión del futuro:

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

En el modelo "principal y el agente" el gobierno central es el gran tomador de decisiones y los gobiernos locales solamente ejecutan los deseos y las políticas del gobierno central. En tal caso el gobierno local es un ramo administrativo del gobierno central. En muchos casos los alcaldes no son elegidos por las habitantes del municipio. Al contrario, son nombrados por el Ejecutivo del gobierno central, lo mismo que los gobernadores. Los alcaldes salvadoreños son elegidos pero los gobernadores departamentales están nombrados por el Ejecutivo del gobierno central.⁵ La administración departamental está más cercana al modelo "principal y el agente".

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

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

Ultimamente se han elaborado algunos documentos que tratan sobre la "descentralización."⁶ También, de conversaciones que hemos tenido con varias personas activas en el proceso de desarrollo municipal y descentralización del estado, entendemos que el municipio debe ser la unidad básica de descentralización.⁷ El fortalecimiento del municipio es visto como clave en el proceso de la democratización del país. Pero, al mismo tiempo, la eficiencia del gasto público, especialmente en la prestación de servicios sociales como la educación básica y la salud primaria, tienen su importancia.

El documento de Barraza (1994) trata de la descentralización de la educación

pública, pero en su sentido es un plan de "desconcentración" del Ministerio de Educación, teniendo como horizonte la verdadera descentralización en un futuro no especificado pero aparentemente de muy largo plazo. Tenemos que entender que este plan no cabe en la visión de la descentralización por las siguientes razones: (1) no fortalece el proceso de la democratización a las raíces municipales, y (2) hay poca evidencia que esta desconcentración sea más eficiente que la descentralización. Sin embargo, estamos de acuerdo en lo señalado por el documento sobre la transferencia de competencias, que no será un proceso fácil y que va a necesitar un largo tiempo para realizarse.

Dos temas relacionadas con la descentralización son (1) la falta de recursos humanos a nivel municipal, y (2) la atomización de los municipios. Los documentos de la CDM proponen una descentralización que incluye también la unión de esfuerzos y la coordinación a nivel regional o departamental. Por ejemplo, la CDM propone la creación de el Concejo Departamental de Alcaldes (CDA), que tendrá varias funciones de planificación en su departamento pero que al mismo tiempo pueda ser un instrumento útil para aglomerar el poder de los municipios vis-a-vis el gobierno central. También, los CDAs pueden supervisar la gestión local de los municipios y ayudar en el proceso de vigilancia fiscal.

La creación de los CDAs está lejos de estar en contra de la descentralización hacia los municipios, sino que al contrario es clave en ella.

En breve, la visión de la descentralización está basada en el

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

La reforma de las finanzas municipales y el impuesto predial:

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

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

Consideramos que existen al menos tres razones que explican el impuesto predial en el debate sobre política económica. En

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

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

El tercer argumento radica en la comprobada eficiencia de unas municipalidades en la provisión de unos servicios públicos. Esto se sustenta no sólo en argumentos teóricos sino que también en la experiencia reciente de gestión de las municipalidades en El Salvador. De acuerdo a la teoría, las municipalidades pueden ser más eficientes que los gobiernos centrales en la provisión de algunos servicios públicos, dado que puedan monitorear mejor las preferencias de los habitantes de los municipios. Y así también son más eficientes en la recaudación de los impuestos pues los tributos representan los precios que se pagan por los bienes públicos. Hay municipalidades dispuestas a tributar más de acuerdo a la calidad de los servicios de los bienes públicos. El impuesto local por excelencia es el impuesto predial. Así, el impuesto predial se suma a la argumentación de la eficiencia de las municipalidades en la provisión de bienes públicos y recaudación de impuestos. La experiencia reciente del Programa de Municipalidades en Acción (MEA) arroja resultados reveladores. De acuerdo a cálculos de la USAID ⁸, el ahorro promedio cuando diferentes proyectos son hechos por las municipalidades, en lugar de el Gobierno Central, es de 44.8%.

La siguiente tabla muestra los ahorros de diferentes proyectos:

TABLA I
AHORROS EN PROYECTOS

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

Fuente: USAID

Objetivos de este estudio:

Este estudio toma como dado la visión de descentralización que se ha elaborado en varios documentos y descrito arriba.⁹ No contemplamos criticar estas propuestas sino que pretendemos hacer sugerencias sobre cómo se pueden poner en marcha en el proceso de descentralización y desarrollo municipal con una estructura financiera ágil, eficiente y contable.

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

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

II. ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO Y LAS NECESIDADES

La mayoría de los recursos financieros disponibles a los municipios vienen de dos fuentes. El Proyecto Municipalidades en Acción (MEA) gastará alrededor de ¢320.5 millones para proyectos de construcción canalizados por varios municipios en los años 1993-1996. Y, el Proyecto Reconstrucción Nacional (PRN) contempla gastar alrededor de ¢343.2 millones durante 1993-1997, también canalizados por los municipios. Juntos, estos dos proyectos canalizan aproximadamente ¢165 millones por año hacia los municipios. Las transferencias del gobierno central sólo alcanzan hasta ¢25 millones por año, o un tercio de los fondos de estos proyectos.¹⁰ En los últimos años las donaciones, tanto del gobierno como los fondos MEA y PRN, han conformado aproximadamente el 75% de todos los fondos de los municipios. Cuando los proyectos MEA y PRN terminen en 1997, los municipios van a enfrentar una crisis financiera si no inician cambios drásticos en 1994. La estructura de los ingresos municipales más importantes está delineada en el gráfico II.1.

Algunos elementos a considerar con relación a los municipios son:

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

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

- Existen municipios con capacidad para aprovecharse de la nueva ley de tributos, con probabilidad de que en el corto plazo tengan autonomía financiera para cubrir todos sus gastos corrientes. Hay evidencia de incrementos en ingresos en algunos municipios a partir de la nueva ley de tributos.¹¹

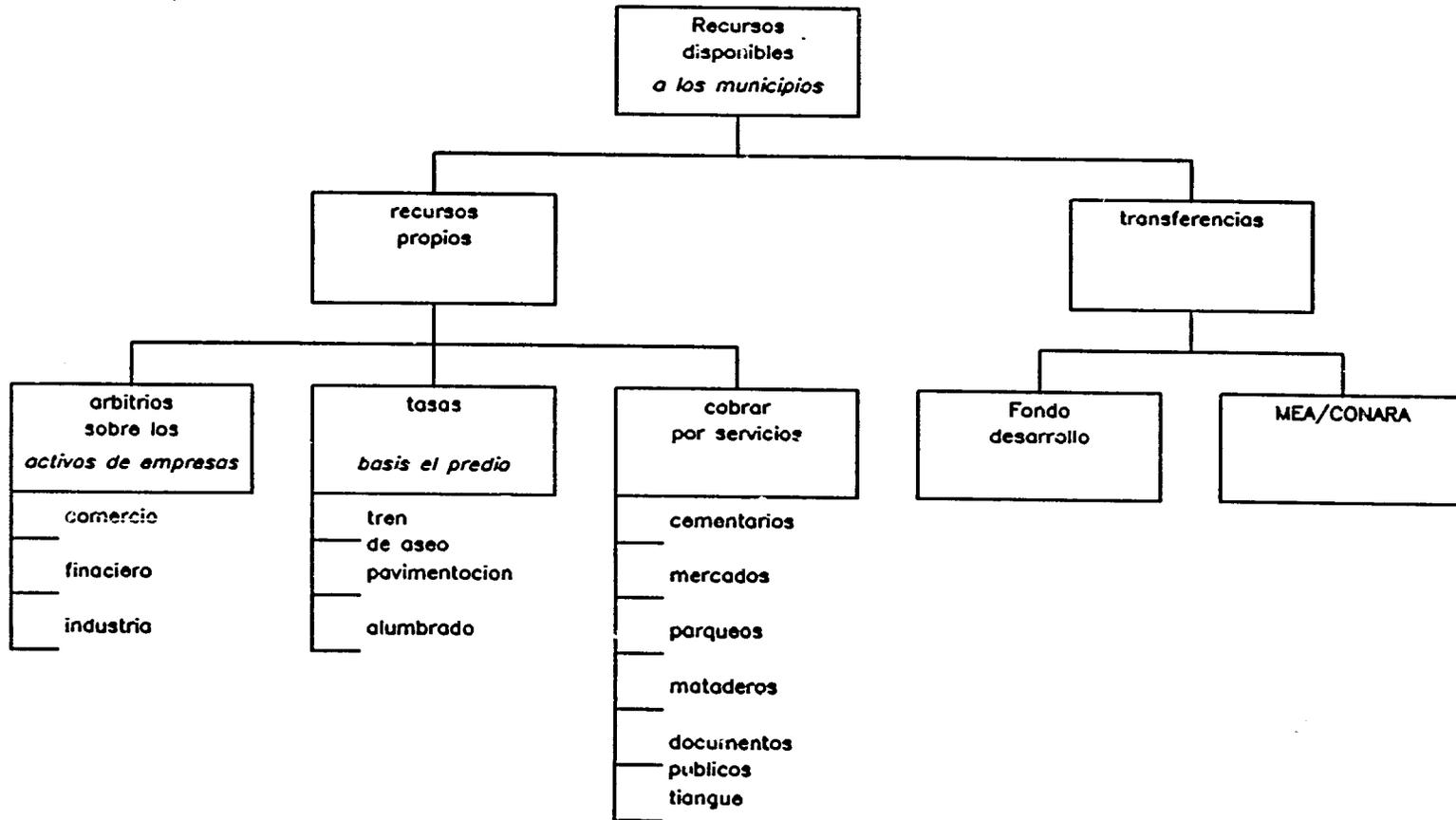
- Varios de los municipios capaces para aprovecharse de la nueva ley de tributos no van a generar suficiente fondos para llevar a cabo las obras de infraestructura necesarias.

Algunas reformas están en marcha o ya han sido implementadas, como la propuesta de impuesto predial y la ley de tributos municipales. Sin embargo, no se puede esperar que estas fuentes de financiamiento recauden muchos recursos en el corto plazo para la mayoría de los municipios en El Salvador.¹² A esto se añade el hecho que la mayoría de los recursos financieros que reciben ya los municipios del proyecto Municipalidades en Acción, canalizados últimamente por SRN, van a acabarse en unos pocos años.

Figure II.1

Ingresos municipales importantes

Sistema actual



III. ALGUNAS EXPERIENCIAS EN OTROS PAISES LATINOAMERICANOS

Varios documentos resumen las experiencias de algunos países latinoamericanos con el federalismo fiscal.¹³ Son muchas las lecciones que aprender. En esta sección analizamos las experiencias de finanzas municipales de tres países de América Latina: Ecuador, Brasil y Colombia.

Ecuador: Ecuador posee 162 municipios, sin embargo el 26% del total de la población y la mayor parte de la actividad económica se concentra en los municipios de Quito y Guayaquil.¹⁴ Ecuador se ha caracterizado por tener un porcentaje alto de gastos municipales como proporción de los gastos públicos totales, en comparación con otros países latinoamericanos. En 1984 dicha proporción ascendió a 12%. El principal ingreso de los municipios son las transferencias del gobierno central seguido por transferencia de ingresos del petróleo. La recaudación de impuestos locales representó un promedio de 21.7% del total de ingresos municipales durante el período de 1982 a 1987. Los municipios más importantes de Quito y Guayaquil dependen más de los impuestos locales que de las transferencias, situación diferente a las pequeñas municipalidades en donde las transferencias del gobierno central son la principal fuente de recursos. Uno de los principales problemas enfrentados por el sistema de transferencia en el Ecuador es que se ha convertido en un proceso arbitrario y sin objetivos estratégicos. De ahí que una de las principales áreas de la reforma de las finanzas municipales en el Ecuador sea la racionalidad de las transferencias.

En cuanto a los impuestos municipales, Ecuador posee una ley general que aplica impuestos uniformemente a todas las municipalidades. El más importante de los impuestos es el que recae sobre las propiedades urbanas, que representó el 34% del total de los ingresos tributarios municipales para el período 1982-1987. La base del impuesto es el 60% del valor de las propiedades urbanas. Son dos los problemas que enfrenta la recaudación de este tributo: en primer lugar, la renuencia política al incremento de los impuestos locales y en segundo lugar, la obsolescencia de los catastros y los sistemas de valuación de propiedades.

Existe también un impuesto sobre la tierra en zonas rurales. Debido a la falta de mantenimiento en los catastros y a la falta de esfuerzo de recolección, su participación en las recaudaciones municipales disminuyó de 9.2% en 1982 a 4.3% en 1987. En la raíz de la pobre recaudación se encuentra la deficiente capacidad de administración del impuesto.

Otros impuestos son los que recaen sobre la transferencia de propiedades, que representó 15.4% del total de recaudaciones, y un impuesto para la licencia de negocios cuya recaudación es mínima.

Las recaudaciones por servicios prestados representan un 8% del total de las recaudaciones. Los cargos cubren una parte de los costos de recolección de basura, agua, ratos y otros.

Existe un intento de reformar el sistema de finanzas municipales cuyos componentes principales son, mejorar la

calidad de los servicios públicos locales que ofrecen las municipalidades y segundo la reforma del sistema de transferencias.

Lo que nos enseña la experiencia ecuatoriana es la dificultad de depender de las transferencias como principal flujo de recursos municipales. En el centro de la deficiencia de la recaudación de impuestos municipales se encuentra la poca capacidad administrativa y de monitoreo para la captación de ingresos. Esto da señales claras a El Salvador para que, de la mano de una reforma de las finanzas municipales, exista una administración eficiente que respalde dichas iniciativas.

Brasil: Brasil es uno de los países en desarrollo más descentralizados.¹⁵ En el federalismo fiscal en Brasil se encuentran entrelazados tres niveles: central, federal y municipal. El país está compuesto de 26 estados y 4300 municipalidades a las que se les ha conferido autonomía en materia de recaudaciones fiscales y de ejecución de presupuesto. La responsabilidad en ejecución de competencias en las municipalidades brasileñas tiene mucho fundamento económico. Las competencias se han asignado de acuerdo a lo que la teoría recomienda. Son responsabilidades de la municipalidad las siguientes competencias: Transporte público, educación pre-escolar y elemental, salud pública preventiva y preservación histórica y cultural.

La distribución de los impuestos en centrales, federales y municipales ha sido realizada en base a principios comúnmente aceptados de finanzas públicas. Impuestos relacionados con estabilización, redistribución y sobre factores con

movilidad son recaudados a nivel central. Impuestos sobre el consumo son recaudados por los estados. Finalmente, las municipalidades recaudan impuestos sobre factores sin movilidad y sobre cargos a usuarios de servicios.

Los principales impuestos recaudados por las municipalidades son: Impuestos por servicios, impuestos sobre la propiedad urbana, impuestos sobre la venta de gasolina e impuestos sobre la transferencia de propiedades. El 18% de las recaudaciones municipales las generan los tributos mencionados.

Las transferencias a los diferentes niveles de gobierno se realizan en base a dos mecanismos: transferencias constitucionales de participación en los ingresos y transferencias para propósitos específicos. En cuanto al primer mecanismo, la Constitución estipula que un porcentaje del total de recaudaciones centrales se distribuirá por acuerdos parlamentarios entre los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, el gobierno federal distribuye el 21.5% del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industriales entre los diferentes estados. La distribución particular entre los estados se realiza con fórmulas preestablecidas tomando en cuenta criterios de equidad; los estados pobres del Norte se ven más beneficiados en la repartición de ingresos tributarios. A las municipalidades se le transfiere el 13.5% de los ingresos federales y de los productos industriales.

Las transferencias para propósitos específicos se negocian entre los diferentes niveles de gobierno. Las transferencias de esta modalidad a las municipalidades son principalmente para desarrollo urbano y

programas de vivienda. Comparado con otros países latinoamericanos, Brasil cuenta con el sistema de transferencias municipales más "generoso".

Las sugerencias del Banco Mundial de reformas al federalismo fiscal de Brasil implican: transferir más competencias a las municipalidades, como educación primaria y secundaria, construcción de puentes y nivelación urbana; sacar al gobierno federal de la administración de impuestos municipales; pasar el impuesto sobre la propiedad urbana al gobierno federal; y racionalizar las transferencias a las municipalidades.

Colombia: El proceso de la descentralización ha sido largo y gradual. En los casos donde se han transferido ingresos del estado a los gobiernos locales, se han transferido como donaciones en bloques y normalmente no han sido acompañadas con la transferencia de gastos: con la responsabilidad de hacer ciertos gastos. Sabemos de esta experiencia que la transferencia en bloque de ingresos sin transferir los gastos no es saludable para el fisco; entre otras consecuencias se elevó la carga al presupuesto nacional.

Para generar un mayor nivel de responsabilidad local y para restringir la incertidumbre y los juegos políticos a nivel central, es necesario distribuir las donaciones del gobierno central en una forma transparente, estable y racional. Eso implica la necesidad de hacer las transferencias según formularios y bajo un marco de compromisos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

En caso de existir un nivel de administración intermedia, los locales

deberían financiarlo con fondos generados a nivel local.¹⁶ Sólo en esta manera será eficiente la administración del federalismo fiscal. Los gobiernos centrales tienen que hacer claras sus intenciones para los usos de fondos que se transfieran y los gobiernos locales deberían informar sobre el uso de estos fondos. Todo eso implica la necesidad de un sistema de contabilidad bastante desarrollado. Tal sistema genera la externalidad de subir la contabilidad y responsabilidad del gobierno local vis-a-vis sus pobladores.

En algunos países los ingresos locales han sido sustituidos por las transferencias, lo que ha generado desventajas.¹⁷ En primer lugar, esta sustitución, intencional o no, reduce el vínculo entre la expresión de la demanda local y el contribuyente. Entonces, la querida eficiencia, que ha sido una de las metas más importantes de la descentralización, se pone en peligro. Este vínculo entre la expresión de la demanda local y el contribuyente es sumamente importante para generar esta eficiencia.

La pérdida de la capacidad de recaudar ingresos a nivel local también pone en peligro la descentralización misma. Entonces, sin una gran participación de los ingresos locales en el financiamiento de los municipios, será difícil mantener el momentum de la descentralización. La lección es que la mezcla de fuentes de finanzas es importante dentro del proceso de descentralización.

En Colombia existía el problema con las transferencias marcadas por proyectos de infraestructura. Dicha designación se había hecho para apoyar una mayor inversión pública, pero experimentaron un problema de "fungibilidad", por ejemplo: los

municipios han reducido su inversión financiada con fondos locales porque han recibido las transferencias marcadas. En el caso de El Salvador actualmente, los municipios casi no gastan nada en la construcción de grandes obras de infraestructura (ni de sus fondos locales, ni de los proyectos MEA o PRN, comparado con la inversión pública nacional) y se puede ver que todos los fondos marcados para la infraestructura son adicionales y no financian otros gastos de los municipios.

El impacto en la macroeconomía del endeudamiento se ve diferente en los sistemas federales (como los de Brasil y Argentina) versus los sistemas unitarios (como el de El Salvador). Aunque los gobiernos locales en casi todos los casos generan endeudamiento, esto es trivial en relación a la deuda del gobierno central. Donde hay problemas es en el endeudamiento de departamentos o estados en los sistemas federales. En tales casos el endeudamiento del estado o departamento reduce el crédito neto disponible al gobierno central bajo un marco macroeconómico. En cualquier descentralización tiene que considerarse el papel del endeudamiento de los municipios y/o los departamentos. Eso no necesariamente implica la necesidad de una estrecha supervisión presupuestaria por parte del gobierno central ni restricciones legales, porque en otros países casi todos los créditos otorgados por los municipios han sido prestados por el gobierno central.

IV. EL IMPUESTO PREDIAL

Aspectos microeconómicos de los impuestos locales:

La preocupación fundamental de la teoría de las finanzas públicas locales es conocer si algunos impuestos y bienes públicos pueden ser provistos más eficientemente a nivel local. Otra preocupación es determinar el impacto de los impuestos en los precios de la tierra y propiedades. Dentro de esta orientación, el federalismo fiscal analiza la situación del balance del presupuesto de los gobiernos locales y de la eficiencia en la provisión de bienes públicos y la distribución de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno.¹⁸ Una idea clave de las finanzas públicas locales es que los consumidores pueden determinar sus preferencias de municipalidad a través de la movilidad que poseen. Por ejemplo, un consumidor que no esté de acuerdo con la calidad de servicios públicos de su municipalidad se puede mover a otra localidad.

Hay dos preguntas fundamentales en el análisis de los impuestos: la eficiencia y la incidencia. Por eficiencia se entiende el nivel de distorsión causado por el impuesto y la incidencia se refiere al impacto del impuesto en términos de distribución de su carga, en particular contesta la pregunta de sobre quién recae la carga del impuesto.¹⁹ Antes de pasar a los aspectos prácticos de los impuestos, se debe enjuiciar a nivel teórico la eficiencia e incidencia de los impuestos.

Las dos alternativas de impuestos a enjuiciar son el impuesto a la tierra y el impuesto a la tierra con mejoras (impuesto predial).²⁰ En términos de eficiencia está

comprobado en teoría, que el impuesto sobre la tierra es eficiente. Esto se debe a que la oferta de tierra es inelástica, es decir que la cantidad de tierra existente no puede variar por la imposición del impuesto. Los impuestos que causan mayor distorsión son aquellos en que hay posibilidades de sustitución por otras actividades. En el caso de la tierra, no existen posibilidades de sustituir su existencia pues se encuentra en cantidad fija. De esta forma el impuesto sobre la tierra a la luz de la teoría es eficiente pues no causa distorsión.

Situación diferente ocurre cuando además de la tierra se pretende que las mejoras tributen. El impuesto predial consiste en tasar todo el bien inmueble: la tierra y las construcciones que se hayan realizado. Mientras la tierra, como mencionamos anteriormente, es fija, las construcciones no. El propietario tiene opción de decidir sobre el tipo de construcción que desea y en todo caso la localización de esta. Puede moverse a otra municipalidad a realizar la construcción si el impuesto predial no le satisface.

Las posibilidades de sustitución de actividades como efecto del impuesto, lo hacen menos eficiente que el impuesto sobre la tierra. En términos de eficiencia el impuesto sobre la tierra es superior que el impuesto predial.

El otro criterio para analizar la conveniencia de un impuesto es su incidencia. En el caso del impuesto sobre la tierra el tributo recae sobre el propietario de la tierra sin poderlo trasladar. El impuesto predial es similar al impuesto sobre la tierra en cuanto a incidencia si el propietario

habita en la construcción, pero si arrienda parte de la construcción, existen las posibilidades de que el impuesto sea trasladado a otras personas además que al propietario. De esta forma la incidencia del impuesto predial es más compleja.

Tal parecería que el impuesto sobre la tierra en base a criterios teóricos es superior al impuesto predial. Pero este argumento es parcial, porque faltan consideraciones importantes. En primer lugar, el impuesto sobre la tierra deja fuera de la base las construcciones, es decir que los centros urbanos tributarían independientemente de la magnitud de la construcción igual que cualquier pedazo de tierra en la misma localización. Este aspecto desvincula de los beneficios a un impuesto que grave nada más los predios, porque las construcciones son más beneficiadas de los servicios públicos que ofrecen las municipalidades. Por ejemplo un predio con edificio tiene mayor utilización de los servicios municipales que un predio sin construcción, los que laboran en el edificio utilizan las carreteras y se benefician más del alumbrado municipal, y también generan más basura que un predio donde no exista construcción o la edificación sea menor. En segundo lugar, las municipalidades con mayor capacidad de tributación se encuentran en los centros urbanos, un impuesto nada más sobre la tierra no aprovecharía dicha base tributaria. En tercer lugar, el impuesto predial incluye al impuesto sobre la tierra, la ventaja de alcanzar mayor base compensa las distorsiones que posee. De esta forma el impuesto predial es superior al impuesto sobre la tierra.

Ventajas del impuesto predial en El Salvador:

El impuesto predial a través de fortalecer financieramente las municipalidades, contribuiría a la eficiencia al ser parte de la base financiera para la gestión de proyectos a nivel municipal.

Parecería que el impuesto predial sería la alternativa óptima para fortalecer a las municipalidades, sin embargo hay limitaciones que tienen que considerarse al intentar implementarlos. Mencionaremos a continuación los problemas de mayor relevancia:

- * El punto más frágil en la implementación del impuesto predial es la capacidad administrativa para manejar el impuesto. Algunas municipalidades no cuentan con la capacidad de administración. La introducción del impuesto tienen que ir de la mano de una capacitación técnica para la administración del tributo. Sin la capacidad administrativa de las municipalidades, la eficacia del impuesto predial está condenada al fracaso.
- * Las 262 municipalidades presentan aspectos diferentes. Las municipalidades más estratégicas en términos de recaudación fiscal están concentradas en los principales centros urbanos: San Salvador, San Miguel, Santa Ana, Sonsonate, fuera de las urbes, la municipalidades son de carácter rural y con pocos recursos. Es cuestionable, en una primera etapa darle capacidad de gestión local a cada una de las

municipalidades. Lo más aconsejable sería tener una estrategia de agrupación de las municipalidades más débiles, de manera que en lugar de tener 262 municipalidades dispersas, tener un número menor para el entendimiento de ejecución de impuesto predial, pero con mayor base tributaria y capacidad.

- * Es condición imprescindible el tener un catastro rural y urbano actualizado. Sin un catastro confiable no se podrá incorporar a la base el universo de contribuyentes. La cooperación de GTZ en algunos municipios ha consistido en el levantamiento de catastros.
- * Todavía existe el impuesto al patrimonio a nivel nacional. El impuesto predial debe ser posterior a la derogación del impuesto patrimonial.²¹
- * La valuación de las propiedades para el impuesto predial representa dificultades serias y requiere de una administración eficiente y honesta.
- * El impuesto predial no será suficiente para sufragar las necesidades de ingreso de los Municipios. El impuesto predial se debe considerar dentro de un paquete tributario integral.
- * Existe un problema de legalidad de la propiedad en El Salvador. Un alto porcentaje de tierras no están tituladas.

Diseño de un Impuesto Predial para El Salvador:

Los estudios de RTI (1993) y de Tobar (1994) han puesto las bases de una propuesta de impuesto predial. El análisis de Tobar en especial es una sugerencia completa que además propone el respectivo anteproyecto de ley de un impuesto predial, para ser pasado a la Asamblea Legislativa. Ambos estudios consideran la introducción del impuesto predial en forma diferente a nuestro enfoque, que considera la reforma de las finanzas municipales. No es necesario duplicar los esfuerzos representados en dichos trabajos, pero sí es necesario consolidar las directrices fundamentales de un impuesto predial eficiente y explicar su racionalidad. Coincidimos en el sentido fundamental de los estudios mencionados de proponer un impuesto predial para fortalecer a las municipalidades y hacemos las siguientes propuestas que en nuestra opinión harían más eficiente el tipo de impuesto predial que se sugiere para El Salvador.

El primer aspecto a dilucidar en El Salvador es que existen servicios como alumbrado público, tren de aseo y pavimentación, cuya base de imponer es el predio, aunque está vinculado en parte con la contraprestación de estos servicios. Es decir, que existe una modalidad de impuesto predial pero escondido en forma de tasas por servicios. El servicio no se cobra de acuerdo a la basura que se bota, ni al beneficio que se obtiene directamente del alumbrado municipal sino que a la posesión del predio. De manera que la base de pago del impuesto es el predio. Esto es una forma de impuesto predial pero llamada pago por servicios. Es importante evaluar la eficiencia del cobro de dichos servicios.

Nuestra propuesta, como la detallaremos adelante, consistiría en complementar, y quizás, con el paso de tiempo, substituir, los servicios de alumbrado, aseo público y de pavimentación por un impuesto predial. Es posible pensar que los servicios de alumbrado y pavimentación son verdaderamente "bienes públicos" cuya prestación se debe pagar vis-a-vis impuestos; y que el servicio del tren de aseo no es bien público" (o es menos un bien público) y entonces se debe pagar directamente por este servicio.

El segundo aspecto es no considerar el impuesto predial como la panacea del problema de las municipalidades. Como detallamos en el capítulo III, el impuesto predial en los países menos desarrollados representa no más de 1.4% del total de los ingresos tributarios. El impuesto predial lo consideramos desde la perspectiva de la reforma integral de las finanzas municipales. En capítulos posteriores sugerimos una nueva estructura de finanzas municipales como la forma ideal de mediano y largo plazo de las finanzas de los municipios. Lo inmediato en el debate de política económica es el impuesto predial. Sugerimos que se tiene que aprobar como un primer paso para que en el futuro inmediato se discuta sobre un paquete integral de las finanzas municipales.

Las propuestas a continuación recogen los planteamientos generales sobre los cuales consideramos que debería establecerse la introducción del impuesto predial en El Salvador. Se basan estas propuestas en el informe de Tobar, pero hacemos aquí unas sugerencias para mejorar la gestión de este impuesto.

Propuesta 1: Se propone la introducción de un impuesto predial que tenga como base imponible la tierra y las mejoras, entendidas éstas como las construcciones que existen en el predio. En eso estamos completamente de acuerdo con el informe de Tobar.

La base del impuesto predial es la tierra con las mejoras que existan en ella, es decir, los activos fijos. La justificación de incluir las mejoras radica en relacionar el beneficio obtenido de los servicios municipales. Bajo dicho concepto, un edificio se beneficia más de los servicios municipales que un predio vacío y, así, tiene que tributar más.

Propuesta 2: Se sugiere la derogación de los pagos por servicios de alumbrado municipal, aseo público, pavimentación y agua; y la introducción de su pago en el impuesto predial. Este punto no se trata en el informe de Tobar.

Los servicios mencionados se cobran sobre la base de que se posee un inmueble. El cobro no se realiza en función de las características del servicio que se brinda sino sobre la posesión de un predio. En términos de eficiencia sería adecuado eliminar el cobro de dichos servicios y en su lugar introducir un impuesto predial.

Propuesta 3: Se propone una tasa que diferencie lo rural de lo urbano. Este punto no está de acuerdo con el informe de Tobar, el cual sugiere una sola tasa para las áreas urbanas y rurales.

Las áreas rurales son menos beneficiadas en términos comparativos por los servicios municipales. El principio ideal de las finanzas municipales es que se tribute de acuerdo al beneficio que se recibe. En El Salvador, tradicionalmente, el campo percibe menos servicios que la ciudad, de manera que existe racionalidad económica para que tribute con menor tasa que las ciudades. La diferencia entre lo urbano y rural es importante de manera que el impuesto no discrimine en contra de lo rural. Se tiene que establecer una definición general de lo que es urbano y rural sobre una base de localización y de utilización de la tierra, pero debe dejarse al criterio y al conocimiento de las municipalidades hacer dicha distinción.

Reconocemos la dificultad que esta sugerencia puede crear en su implementación, pero actualmente las tasas se cobran solamente sobre los predios urbanos. Entonces, aunque teóricamente parece difícil en su ejecución, ya se está ejecutando ipso facto.

Propuesta 4: Se debe establecer una tasa máxima y dejar a criterio de la municipalidad la tasa que más le convenga bajo ese techo. Sugerimos que una tasa máxima introductoria puede ser de 1% para predios urbanos y de .5% para predios rurales. El concepto de un techo lo compartimos con el informe de Tobar, pero él propone un techo menor.

Esta propuesta se debe a la heterogeneidad que existe en los municipios. Hay municipios con muchas necesidades y pocos recursos que deben tener diferentes tasas que otros. Existen municipios que necesitan trato diferente por sus

características particulares; por ejemplo, el municipio de Sonsonate que actualmente es exitoso en la gestión municipal, podría tener una tasa de imposición diferente que un municipio pobre en Cabañas o en La Unión. Las tasas de imposición propuestas están acordes con las existentes en otros países y también con una estimación conservadora de utilizar las declaraciones de impuesto patrimonial. Dejar a los municipios discrecionalidad acerca de la tasa a cobrar, permite mayor autonomía de los municipios y además confiere la posibilidad de relacionar el pago del impuesto con el beneficio que se recibe.

Propuesta 5: Las exenciones deben ser mantenidas al mínimo. Proponemos que se otorguen exenciones nada más a las áreas ecológicas, parques públicos, monumentos y los inmuebles propiedad del municipio. Tobar está de acuerdo con que las exenciones deben ser mínimas.

Mantener las exenciones a un mínimo evita que se introduzcan distorsiones en el impuesto y que se traten de evadir a través de huecos en la ley. Las propiedades del estado, así como instituciones dedicadas a la cultura y hospitales, deben ser consideradas dentro de la base del impuesto predial.

Propuesta 6: Se propone una exención al pago del impuesto predial sobre el valor de los primeros 24,000 colones del inmueble habitado por su propietario.²² La cantidad de nuestra sugerencia es diferente a la de Tobar y toma como referencia la ENCUESTA NACIONAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES URBANOS (1991).

Dicha exención dejaría fuera de la base a los inmuebles de individuos de escasos recursos. La exención no es distorsionaria porque se aplica a todos los predios habitados por su propietario. Por ejemplo, si un inmueble habitado por su propietario tiene un valor de 200,000 y tributa con una tasa de 1%, el monto de impuesto a pagar es de ₡1,760 ya que los primeros ₡24,000 están exentos. La restricción de la exención a predios donde mora su propietario se realiza con el objetivo de evitar la división de propiedades con el objetivo de evadir "legalmente" el pago del impuesto predial. Elegir 24,000 colones como piso es negociable, no existe la exención óptima, la racionalidad es en términos de equidad para dejar fuera de la base a predios cuyos propietarios no gozan de altos ingresos.

Tobar en su informe señala:

"Los inmuebles destinados a la habitación del contribuyente y su familia, en la parte de su valor equivalente a la cantidad determinada por el 25 % del monto anual del mayor salario mínimo legal, urbano, vigente al 31 de diciembre, multiplicado por 20;²³".

Tobar basa este artículo borrador en 1) el salario mínimo, 2) el supuesto que la familia media de El Salvador dedica 25% de su salario a la vivienda, y 3) el tiempo normal para pagar un préstamo hipotecario es 20 años. Estamos de acuerdo con los puntos 1 y 3, pero según la encuesta de ingresos y gastos, la familia salvadoreña media gasta menos del 10% de su

presupuesto en la vivienda. Esto implica: 1) el salario mínimo es casi ₡1,000 por mes, ó ₡12,000 por año, 2) el porcentaje aplicable es 10%, ó ₡1,200 por año, y 3) por 20 años; entonces, en el momento la deducción automática será ₡24,000 del valor del predio. Nuestra sugerencia es cambiar el Art. 6.- párrafo 1 del anteproyecto de ley presentado por Tobar, por el siguiente enunciado:

Los inmuebles destinados a la habitación del contribuyente y su familia, en la parte de su valor equivalente a la cantidad determinada por el 10% del monto anual del mayor salario mínimo legal, urbano, vigente al 31 de diciembre, multiplicado por 20;

Propuesta 7: Se sugiere la creación de una oficina central de impuesto predial para fiscalizar y dar asesoría a las municipalidades en materia de impuesto predial.

Se necesita un ente superior con la competencia y autoridad necesaria que fiscalice el manejo del impuesto predial por las autoridades de los municipios y que brinde asesoría para mejorar la eficiencia del manejo del impuesto predial. En que proponemos el sistema de autovalúo, sería necesario fundir y actualizar normas para estimar el valor del predio y aplicar y fiscalizar el autovalúo. En el momento, no existe una institución idónea para brindar esta ayuda.

Propuesta 8: Se debe brindar la asesoría y capacitación a los municipios para el manejo del impuesto predial. Se sugiere que a partir de la aprobación en la Asamblea Legislativa del impuesto predial, se dé un plazo de seis meses para que entre en vigencia para preparar a las municipalidades en la administración de dicho impuesto.

Aspectos a considerar en la implementación de un impuesto predial:

El aspecto más débil de las finanzas en los países en desarrollo es la administración tributaria. Si se pretende tener un impuesto predial eficiente se debe mejorar sustancialmente la capacidad administrativa de las municipalidades. Se debe capacitar a las municipalidades en la administración del impuesto y en el manejo de catastros adecuados. La introducción del impuesto predial, si no va acompañada con la capacitación técnica de las municipalidades para la operativización del impuesto, corre el riesgo de no cumplir con los objetivos de fortalecimiento financiero de las municipalidades.

Como mencionamos anteriormente, la propuesta de impuesto predial debe ser integrada en un paquete más amplio de finanzas municipales. La experiencia en otros países en desarrollo señala que el impuesto predial no es suficiente para fortalecer financieramente a los municipios. La propuesta de impuesto predial es un primer paso para alcanzar una estructura de impuestos eficiente, en el mediano plazo.

El éxito en la implementación del impuesto predial radicará, no sólo en tener una legislación coherente en ese respecto, sino que en disponer de una estructura

administrativa y de fiscalización que le dé soporte al tributo.

El impuesto predial es compatible con las diferentes estrategias de descentralización que se han propuesto. Es coherente con la idea de tener como unidad de descentralización el municipio, o con el planteamiento de agrupación de municipalidades a nivel regional o departamental. Pero en caso de contar con la infraestructura administrativa necesaria, de acuerdo a la teoría de finanzas locales, el municipio sería la unidad más eficiente para la recolección de impuestos locales.

Existen detalles que es necesario considerar para la implementación del impuesto predial y otros que surgirán y se tendrán que solucionar sobre la marcha. Por ejemplo, cómo tributarán las cooperativas o cómo tributarán propiedades que no están tituladas. A cada detalle particular se le puede encontrar una solución adecuada. Lo importante es tener mecanismos dinámicos de solución de problemas, por detalles que podrían surgir en la implementación del impuesto predial.

V. OTROS INGRESOS MUNICIPALES

En el año 1992 el total de los ingresos de los municipios ascendió a ¢383.8 millones, equivalente a menos de 0.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país. De estos ingresos, 60% eran donaciones canalizadas hacia los municipios por el proyecto MEA (¢202 millones), o del GOES a través del fondo de desarrollo económico-social (¢25 millones). El fondo de desarrollo sólo representa alrededor de 0.4% del presupuesto ordinario del GOES. Los ingresos municipales generados por impuestos, tasas y cobros por servicios sumaron ¢157 millones, representando 41% de los recursos financieros disponibles a los 262 municipios salvadoreños, equivalente a 0.2% del PIB.²⁴ De nuestra muestra de finanzas municipales sabemos que en el año 1992 los ingresos municipales, incluyendo las transferencias del GOES y de MEA, representaron un promedio de sólo ¢61 por habitante municipal. (Esta muestra no incluye el municipio de San Salvador).

Análisis de los ingresos municipales:

Los ingresos de los municipios son de carácter diverso. Bajo el rubro de "ingresos tributarios" existen cinco principales, pero también hay otros secundarios. Los cinco ingresos tributarios de importancia son: comercio, industria, financiero, servicios, y propiedad inmobiliaria. En los últimos años el impuesto sobre comercio ha sido el más importante de estos. También existen, por lo menos, 14 tipos de ingresos no tributarios: alumbrado público, aseo público, baños y lavaderos públicos, mercados-puestos, pavimentación, rastro, y otros. De estos ingresos "no tributarios" los más

importantes son alumbrado, registro civil, y servicios administrativos. Hay que notar que existe mucha variación de municipio a municipio.

Para analizar bien los ingresos de los municipios es necesario tener un marco analítico basado en la naturaleza económica de los ingresos. De los ingresos llamados "ingresos tributarios" podemos considerar que los impuestos (o arbitrios) sobre comercio, industria y financiero son nada más que un impuesto sobre el activo de empresas. Los tres sectores pagan el impuesto pero la base imponible es la misma para cada uno de los sectores: el activo. Para los propósitos de este estudio lo llamamos: "impuesto sobre el activo." Hay otros tributos conocidos oficialmente como impuestos, pero no son representativos.²⁵

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

Los municipios también cobran por servicios prestados, los cuales incluyen: tiangué, mercados, rastro, emisión de documentos, etc. A nuestro entender, en general estos cobros son suficientes para cubrir el costo de servicio, aunque no hemos

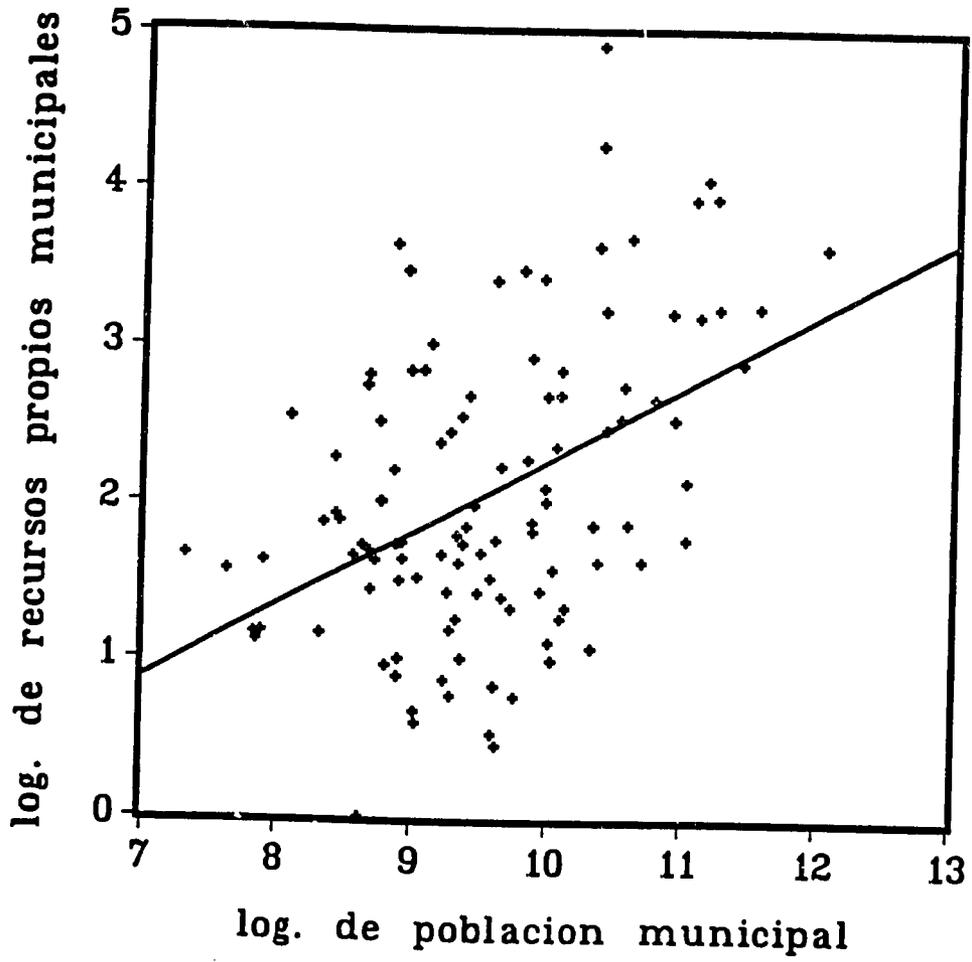
hecho un estudio de si los precios de los servicios también cubren los costos de capital (e.d., recuperación de la inversión), pero lo dudamos. Este tipo de ingreso lo llamaremos "servicios".

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

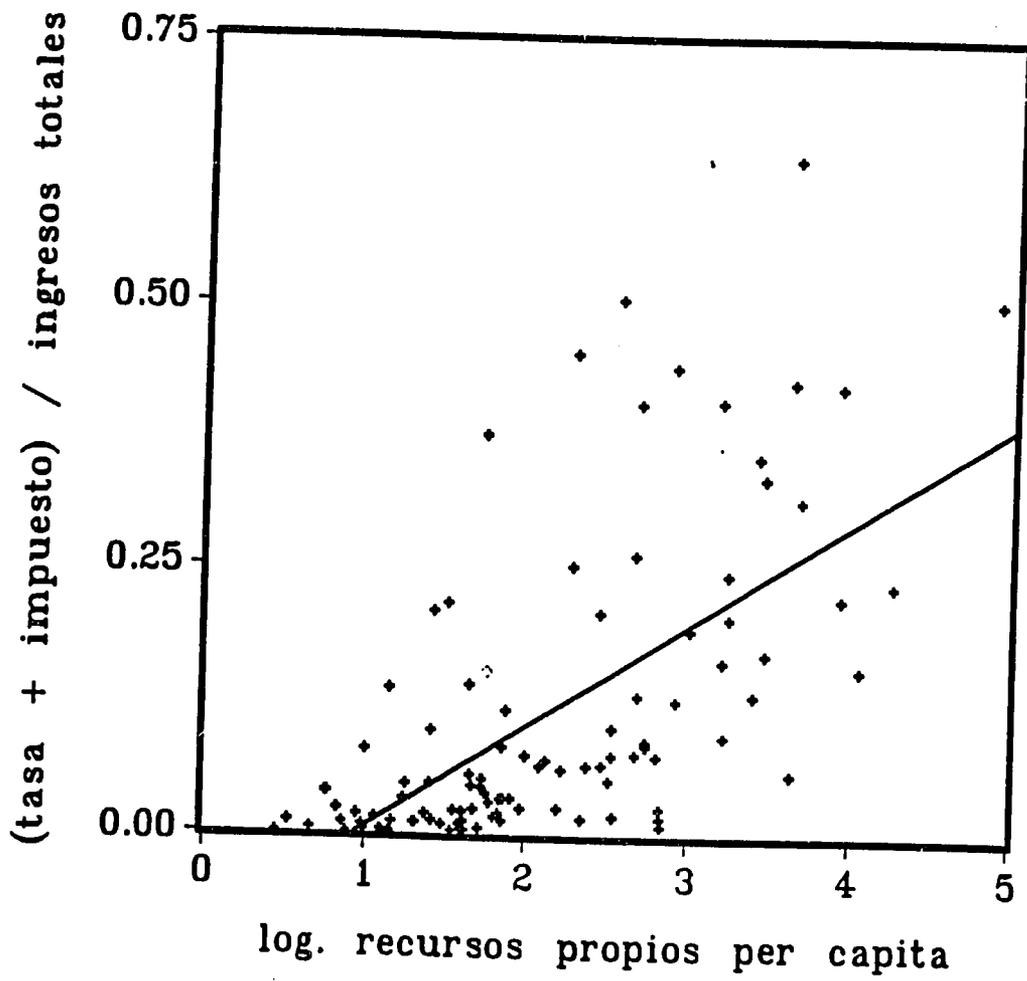
Análisis de estadísticas: Del banco de datos disponible es obvio que 1) los municipios más grandes generan más recursos propios per cápita que los municipios más pequeños, 2) los municipios más pequeños dependen más de las transferencias del GOES o de otras unidades, y 3) los municipios que generan más impuestos per cápita los generan más por tasas y cobro por servicio que por el arbitrio.²⁶

En el gráfico V.1 el eje Y representa el logaritmo de la recaudación de recursos municipales por habitante en el año 1992, y el eje X representa el logaritmo de la población municipal. Cada (+) representa un municipio. De este gráfico la relación positiva entre el tamaño del municipio y la recaudación per cápita es clara y fuerte. Podemos concluir que hay una relación aparente entre el tamaño de la población y la capacidad fiscal ex post. Y en el gráfico V.2 podemos ver una relación positiva entre el tamaño del municipio y la recaudación per cápita de impuestos más tasas, ambos considerados impuestos. El gráfico V.3 nos enseña la relación entre tasas más impuestos y el tamaño del municipio.

Poblacion y capacidad fiscal

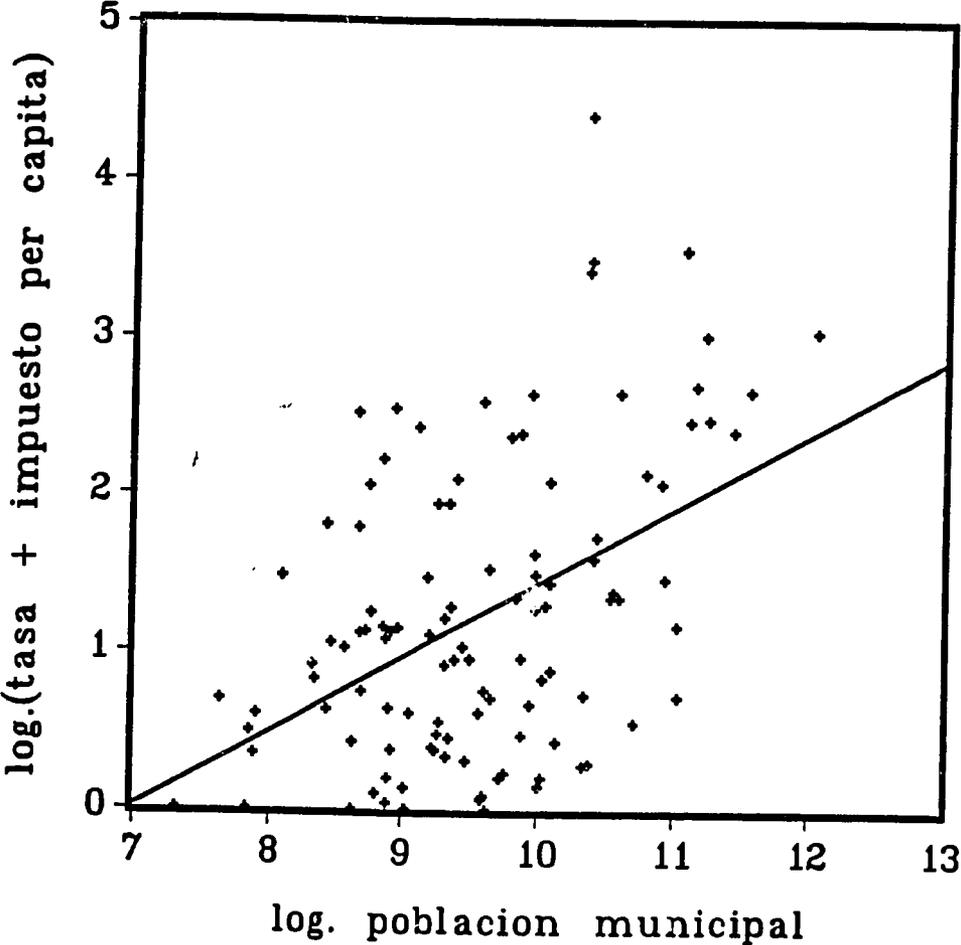


Importancia de impuestos + tasas en los recursos totales



V.2

Relacion entre tasas mas impuestos municipales y poblacion



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

LRecpc	- 2.50 (-2.85)*	+ 0.46LPob (5.27)*	- 0.05LTrnsf (-1.05)
			g.l. = 107 R ² = .21
-estadístico-t en paréntesis * significativo a nivel 99% g.l. grados de libertad			

Donde,
 LRecpc es el logaritmo de recurso propio per cápita
 LPob es el logaritmo de la población del municipio
 LTrnsf es el logaritmo de las transferencias totales per cápita en el municipio

De esta regresión se puede concluir que la cantidad de ingresos propios municipales per cápita depende del tamaño del municipio. Podemos usar la población del municipio como variable representativa (o "proxy") de la capacidad fiscal. El coeficiente de dicha variable nos da la elasticidad entre estas variables, y su interpretación es la siguiente: cada 10% mayor sea la población de un municipio

podemos esperar una recaudación mayor de ingresos propios municipales per cápita de más o menos el ocho por ciento. Pero esta misma regresión no nos da ningún razon para concluir que las transferencias que hayan recibido los municipios desincentivaron el esfuerzo fiscal local.

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

Tlpart	- 0.25 (-2.08)**	+0.09LRecpc (6.86)*	- 0.02Lpob (-1.36)
			g.l. = 102 R ² = .41
-estadístico-t en paréntesis * significativo a nivel 99% ** significativo a nivel 95% g.l. grados de libertad			

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

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

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

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

	Pob.	Tlpart	Tlpc	Recpc	Servpart	Servpc
Pob.	1.00					
Tlpart	.38	1.00				
Tlpc	.38	.63	1.00			
Recpc	.36	.56	.95	1.00		
Servpart	-.18	-.48	-.45	-.38	1.00	
Servpc	.35	.40	-.45	.82	-.09	1.00

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

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

Fiscalización:

Hay pocos recursos legales para obligar a que el contribuyente pague impuestos. Si una empresa no paga sus impuestos a tiempo, o nunca, no está establecido bajo la ley los recursos con que cuenta la alcaldía para forzarle a que pague. Una alcaldía no puede cerrar una empresa ni castigar a alguien con la pena de prisión, lo único permitido es embargar los bienes de la empresa. La manera más importante de forzar que uno pague lo que debe ha sido la presión social.²⁷

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

RECOMENDACIONES

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

- bajos costos económicos, e.d., el impuesto debe de tener relativamente poca influencia en las decisiones de agentes económicos.
- bajos costos administrativos, especialmente cuando tomamos en cuenta la baja capacidad administrativa de la mayoría de los municipios.
- alto rendimiento fiscal con tasas bajas, o alta tasa de autocumplimiento.
- concordancia con la política fiscal nacional.
- la justicia fiscal, la cual incluye las nociones que los de la misma capacidad económica paguen lo mismo, y los de mayor capacidad económica paguen más.

Impuesto sobre activos o el arbitrio:

Toda clase de empresa paga sus impuestos dependiendo de su clasificación. Este impuesto grava a los activos de la empresa. En el municipio de San Salvador, las empresas industriales y comerciales pagan la misma tasa sobre su base imponible. La tasa aplicada a las empresas

financieras son menores. De esta manera es un solo impuesto, basado en el activo. Este tipo de impuesto tiene muchas desventajas, los cuales se explican en Gallagher (1991). El mayor problema teórico con este tipo de impuesto es que desincentiva la inversión y recae en la mano de obra y no en el capital. El arbitrio también discrimina en favor del sector financiero y los otros sectores no gravados, como el sector agricultor. En este sentido el impuesto no es neutral. El escalafón de tasas es regresiva, en el sentido de que la tasa impositiva marginal baja con el tamaño del activo. Por ejemplo, una empresa industrial con un activo de ¢20 millones paga ¢2,157.50, o una tasa promedio de ¢0.11 por millar, pero una empresa con un activo de sólo ¢10,000 paga un impuesto de ¢4.50, o una tasa promedio de ¢0.45 por millar, e.d., una tasa cuatro veces mayor de la pagada por la empresa grande. Aunque estas tasas parecen poco importantes, afectan la inversión, porque un impuesto sobre el activo se puede interpretar como impuesto marginal sobre la inversión.²⁸ Y este impuesto discrimina contra las empresas pequeñas. Además, si se deroga el impuesto sobre el patrimonio del gobierno central, no va a existir la capacidad de cruzar la información de las declaraciones de este impuesto con el del otro.

Se dijo que el mayor problema es desincentivar a la inversión, pero eso sólo es cierto si se grava a la base imponible legal. Las empresas declaran su activo y remiten al municipio. La declaración está firmada por un contador público, como prueba de su veracidad. El problema con eso es que no hay ninguna razón para creer que el contador público tiene los intereses del municipio en

primer lugar, pues el contador público es pagado por la empresa misma. Es obvio que hay poca razón para confiar en las declaraciones, pero en muchos municipios ni el tesorero ni el alcalde poseen la capacidad o la información para cuestionarlas.

Recomendamos que se derogue este impuesto y que se establezca en su lugar un impuesto sobre la renta de cualquier empresa. Este tipo de impuesto se puede pagar y declarar exactamente en la misma forma y al mismo tiempo que el impuesto sobre la renta de personas jurídicas al gobierno central. Su naturaleza consiste en un sobrecargo sobre lo pagado al gobierno central. Por ejemplo, si el municipio relevante decide aplicar la tasa del 10 %, una empresa que paga ₡10,000 al gobierno central en el impuesto a la renta de personas jurídicas tendría que pagar ₡1,000 al municipio en la misma transacción. Esta recomendación tiene varias ventajas: 1) puede depender de la capacidad de fiscalización del gobierno central, 2) no requiere mucha capacidad local, 3) no genera los desincentivos a la inversión que generaría un impuesto sobre el capital o el activo, 4) no depende de los valúos de activos, 5) es compatible con la estrategia de la modernización tributaria del gobierno central,²⁹ y 6) tiene una base relativamente estable.

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

impuesto municipal sobre la renta de personas jurídicas, son exactamente las mismas en este caso de impuesto sobre la renta de personas naturales.

Alumbrado, aseo y pavimentación:
Estas tasas deberían ser complementadas por el impuesto predial.³⁰ Con el paso de tiempo y con la experiencia del impuesto predial, recomendamos que se derogue la tasa de alumbrado y pavimentación pero que se mantenga para el servicio de tren de aseo. Se recomienda que se implemente esta recomendación en una forma sumamente cuidadosa para evitar la pérdida de una fuente de fondos tan importante.

Transferencia de propiedades:

Dicho tributo es actualmente un impuesto del gobierno central. El GOES cobró ₡149 millones en el año 1992, pero sólo ₡89 millones en 1993, y se proyecta una recaudación de ₡94 millones para 1994. Este impuesto representa menos del 2% de los ingresos tributarios del GOES, o solamente el décimo del aumento en ingresos que el GOES ha experimentado de la implementación del IVA en vez del timbre fiscal.

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

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

El informe ISDEM/GTZ recomienda un impuesto sobre las actividades económicas, el cual rechazamos porque tal impuesto es poco distinto de un impuesto sobre la venta, pero no es restringido a las ventas al consumidor, lo que ocasionaría el conocido efecto de "cascada."³¹

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

el Ministerio de Hacienda transfiera esta fuente de ingresos a los municipios.

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

Al mismo tiempo, no es satisfactorio decir que porque un impuesto tiene poco valor financiero a nivel nacional se debe trasladar. Por ejemplo, sabemos de otros informes que argumentan el incremento de las tasas específicas de cerveza, aguardiente, y cigarrillos como parte del saneamiento fiscal.³² Otra preocupación es que si se trasladara este impuesto a los municipios sería necesario mantener una forma de continuar el vínculo con los impuestos sobre los bienes importados. No es posible que los municipios tengan el control sobre el impuesto arancelario ni los sobrecargos. Sería necesario establecer estrecha coordinación entre las políticas arancelarias y la administración municipal.

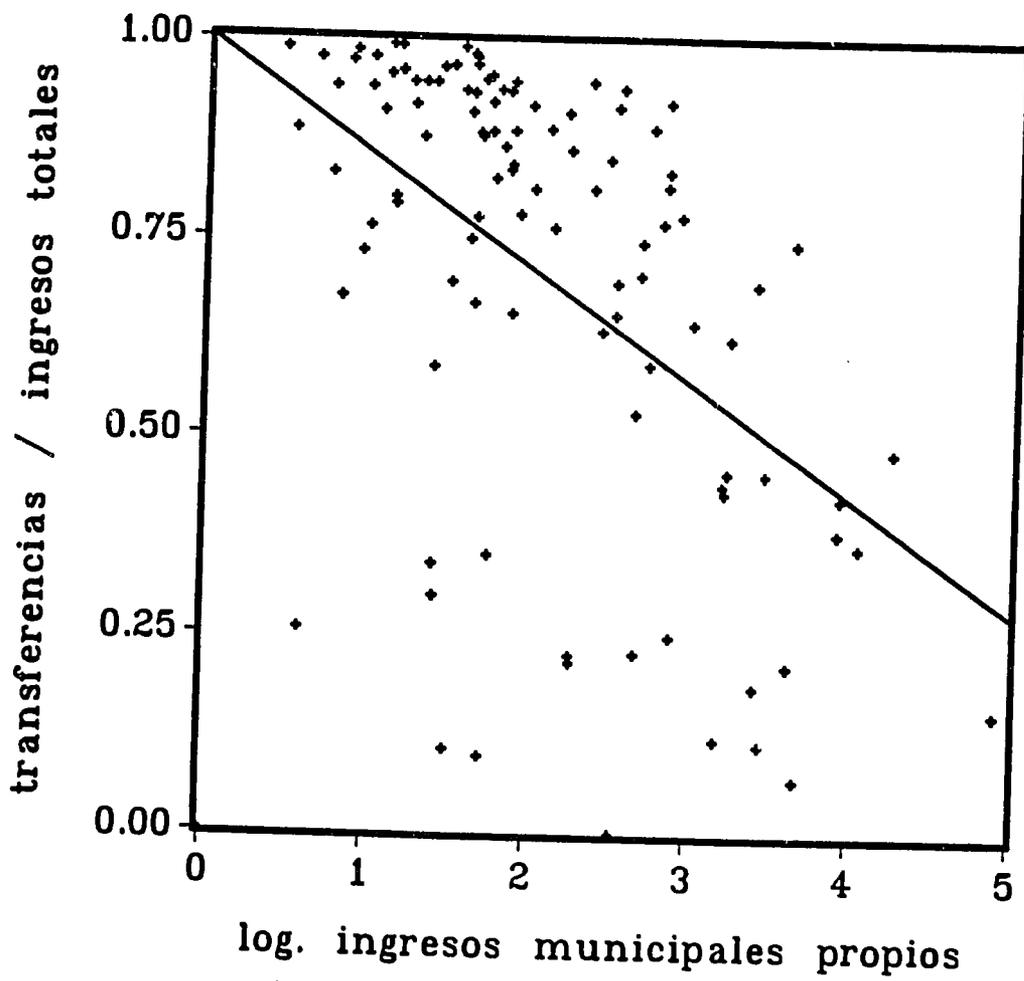
El informe de Tobar (1994) recomienda estudiar la "posibilidad de introducir un impuesto de tipo compensatorio por deterioro ecológico."³³ Estamos muy de acuerdo en estudiar tal tipo de impuesto, pero Tobar no nos da mayor información ni detalles. El informe de Gallagher (1994) ya recomienda un impuesto sobre energía, el cual solamente se pueda aplicar a nivel nacional. También el Informe Méndez y Abrego (1994) recomienda un impuesto a nivel nacional sobre gasolina y diesel. Sin embargo, estamos de acuerdo con Tobar en que se estudie más el tema.

VI. LAS TRANSFERENCIAS

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

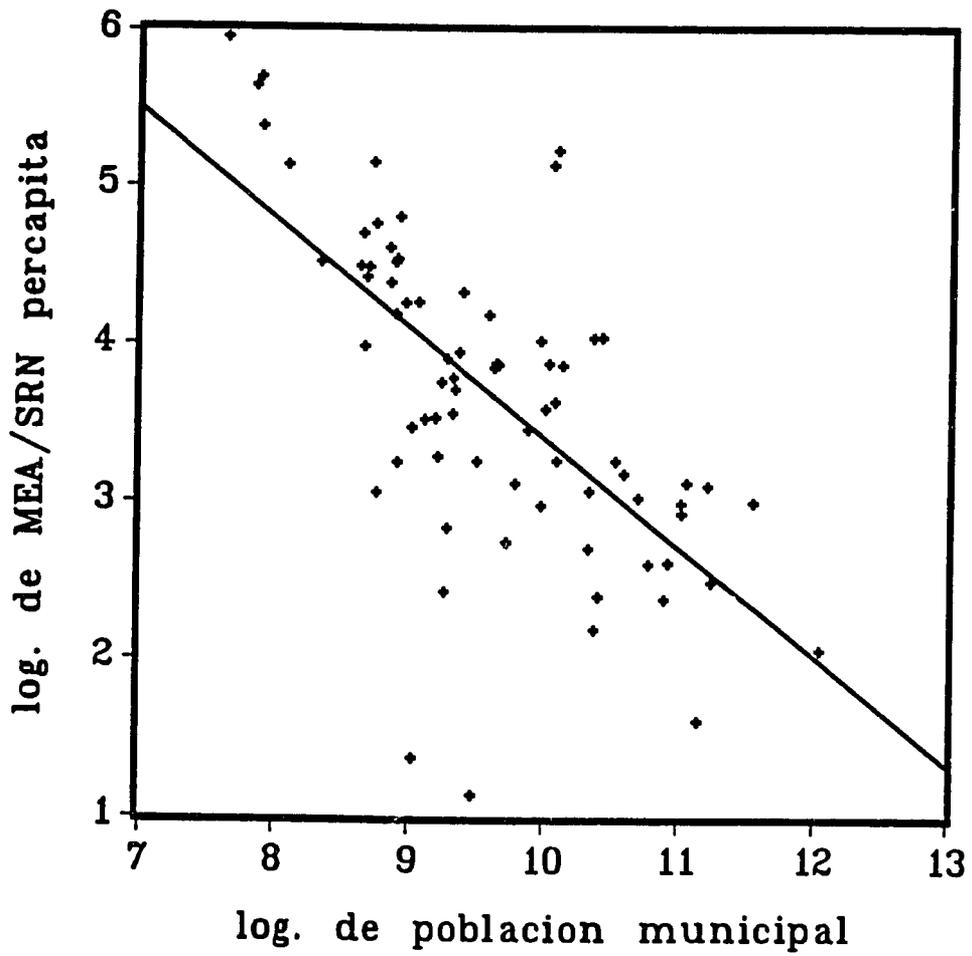
Análisis de estadísticas: La dependencia de los municipios en las transferencias está condicionada a su capacidad de generar sus propios recursos. Las siguientes regresiones estiman la relación entre Depend (las transferencias como parte del ingreso total), el tamaño del municipio (LPob), y el ingreso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

Dependencia del municipio



VI.1

Relacion MEA/SRN y Poblacion



VI. 2

La variable dependiente es DEPEND

A.	1.39 (5.43)*	-0.05LPob (-1.58)	-0.12LRecpc (-4.36)	R ² .25 g.l. 107
B.	1.69 (6.32)*	-0.10Lpob (-3.70)*		R ² .11 g.l. 108
C.	0.83 (25.26)	-(2.22E-06)Pob (-2.15)**	-0.007Recpc (4.43)*	R ² .26 g.l. 107
<p>En la regresión C. no usamos los logaritmos. -estadístico-t en paréntesis * significativo a nivel 99% ** significativo a nivel 95% g.l. grados de libertad</p>				

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

En el gráfico V.1 podemos ver una relación negativa entra la dependencia financiera municipal y el tamaño del municipio. Esta relación negativa entre estas variables sigue la lógica de la relación señalada arriba. Es decir, si los municipios más grandes tienen capacidad fiscal mayor, deberían depender menos del gobierno central. Pero, al mismo tiempo, tenemos que entender que si los municipios más pequeños reciben más transferencias, esto puede desincentivar el esfuerzo fiscal local, lo cual resultaría en menor recaudación de impuestos y tasas locales y mayor dependencia del gobierno central.

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

La variable dependiente es LMEApC

10.61 (11.63)*	0.17LRecpc (1.50)	-0.77Lpob ((-7.44)*	-0.10LFondopc (0.70)	R ² .46 g.l. 71
-estadístico-t en paréntesis * significativo a nivel 99% ** significativo a nivel 95% g.l. grados de libertad				

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

La variable dependiente es LFONDOPC

0.31 (0.05)	0.09LPob (1.13)	-0.19LRecpc (-2.20)**	0.31Lotratpc (3.13)*	R ² .10 g.l. 100
-estadístico-t en paréntesis * significativo a nivel 99% ** significativo a nivel 95% g.l. grados de libertad				

Aunque esta regresión indica una relación negativa entre LRecpc y LFONDOPC, la regresión explica muy poca de la variación en LFONDOPC.³⁴

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

Los fondos de MEA/SRN bajan marcadamente con el tamaño del municipio pero no tienen relación estadísticamente significativa con la auto-generación de ingresos municipales. Eso puede implicar que esta transferencia se hace en una manera para no desincentivar el esfuerzo fiscal. En el caso del FONDO hay una relación negativa y estadísticamente significativa entre esta transferencia y la auto-generación de ingresos municipales. El diseño de un sistema integrado de transferencias debería

incentivar el esfuerzo fiscal a la vez que jugar un papel en aliviar la pobreza.

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

RECOMENDACIONES

Marco analítico:

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

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

Transferencias generales:

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

Transferencia del "fondo de participación":

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

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

I. Simple

$$T_p = cI, \text{ donde}$$

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

c es una fracción, quizás un cuarto, fija.

I es el ingreso tributario municipal relevante.

II. Alternativa basada en la base imponible:

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

T_p es total de la transferencia de participación.
 g es una constante que acaba todo el fondo
 R son los recursos tributarios municipales generados.
 $E[R]$ es la recaudación esperada según la base imponible.
 $\{ \}$ es un operador aritmético para poner el esfuerzo tributaria en un índice entre 0 y 100. El esfuerzo tributario es el ex post concepto de carga tributaria. El municipio que tiene la carga tributaria que más excede la carga tributaria esperada; el más alto esfuerzo tributario, tiene valor de 100. El municipio que tiene la carga tributaria menor que la carga tributaria esperada, el de más bajo esfuerzo tributario, tiene valor 0. En este caso, el municipio que haga el menor esfuerzo tributario no recibe nada de este fondo.

Mientras esta donación incentiva a los municipios a que hagan el esfuerzo fiscal, perjudica a la distribución torcida que tiende a dar más ayuda financiera a los municipios que menos necesitan. Para aliviar este problema es necesario establecer un fondo de donaciones del gobierno central hacia los municipios basado en la equidad.

Transferencia de "fondo de igualación":

Recomendamos que el fondo de "igualación de beneficios" se establezca con la meta de focalizar algo de las donaciones

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

Hay varias opciones para una distribución justa de los recursos públicos hacia los municipios. En otros países se asignan tales recursos según la necesidad. Por ejemplo, una parte de "situado fiscal" se asigna según un formulario que incluye la población y un índice de la pobreza. Este índice es el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI), el cual se compone de varios indicadores de servicios básicos, por ejemplo, el acceso a servicios de salud pública, agua potable, y educación básica. El índice es bastante complejo y depende mucho en juicios de valor sobre las necesidades.³⁵ El Salvador carece de las necesidades básicas a nivel municipal. Para mientras, es más factible y práctico usar un índice mucho más entendible y manejable. El Fondo para la Inversión Social (FIS) programa sus gastos según el peso y la talla de los niños. Esto es muy transparente y fácil de establecer. Para mientras, nosotros sugerimos que se destine la transferencia de igualación según la siguiente fórmula:

$Tr = wNP$, donde

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

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

rentas de personas jurídicas como de las de personas naturales. Se compone no en el impuesto pagado, sino en la renta total (agregado) declarado.

- P es la población del municipio.

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

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

$$Tr = sB_rP, \text{ donde}$$

- Tr es todo el fondo de la transferencia de igualación
- s es el peso (una constante) que se determina en la distribución total de Tr
- B_r es el índice de base fiscal por persona. ($0 \leq N \leq 100$), donde el municipio con mayor base imponible tiene el valor 100, y el municipio con menos base imponible tiene valor 0. Y la base imponible se componen tanto de las

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

Transferencias específicas:

Las transferencias específicas se distribuirían según varios criterios, pero el criterio común es que se distribuye esta transferencia para lograr metas nacionales al nivel local. Por ejemplo, una transferencia específica puede financiar la construcción de caminos como parte de una red nacional, o puede financiar la conservación de carreteras nacionales (no locales). Esto sería ventajoso porque se pueden implementar tales proyectos de construcción en una forma más eficiente (menos costo, más rápido, pero la misma calidad) a través del municipio comparado al gobierno central.³⁶ La construcción o conservación de la red vial nacional es una responsabilidad nacional. Sin embargo, se podría ejecutar mejor al nivel local.

Otros usos de transferencias específicas incluyen, *inter alia*: construcción

de escuelas, puestos de salud pública, programas/campañas de vacuna, etc.

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

Administración de las transferencias en la educación básica:

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

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

padres de familia y sus niños para que le orienten en el manejo más eficaz.

Para alcanzar estas metas y agilizar, pero dentro de estrictas guías, se propone aquí que el GOES transfiera dinero al municipio según el número de estudiantes asistiendo por día. Si un estudiante no asiste un día, el municipio no recibe fondos para aquel día. Por ejemplo, podemos decir que en el futuro cercano el GOES va a gastar \$200 por estudiante; eso implica alrededor de \$1.00 por día.³⁷ Esto implica que los docentes tienen que pasar la lista diariamente, y que los directores archiven las listas e informen mensualmente al municipio. El alcalde, entonces, tiene que informar al MINED y el MINED inicia la transferencia a través de una orden de pago emitida por el Ministerio de Hacienda (Hacienda).

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

Las ventajas de este sistema son que incentiva a los directores a proveer educación básica y a los docentes a reducir los niveles de ausentismo, porque si el maestro no dirige bien su clase, los niños no van a asistir. Entonces, la ausencia del docente tiene un alto costo a una escuela, al director, y al municipio. También, la baja calidad de enseñanza tiene su costo para ellos porque desincentiva la asistencia de los niños. Claro que los directores van a fijar la remuneración del maestro, en cierta parte,

según su asistencia. Los directores van a utilizar sus fondos para mantener sus escuelas, comprar materiales, y pagar salarios en una forma más eficiente, porque sólo en esta forma puede la escuela, el director, y el municipio, competir para los fondos de educación.

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

Administración de las transferencias de salud pública:

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

VII. RESULTADOS FISCALES DE LAS SUGERENCIAS

La siguiente tabla resume los efectos que se pueden esperar de la aplicación de las sugerencias listadas en los párrafos anteriores. La tabla no incluye nada de los "otros" ingresos tributarios dado que no son muy representativos. Para poner estos efectos esperados en perspectiva se tiene que tomar en cuenta que el Banco Central de Reserva (BCR) en su Programa Monetario hizo la proyección de que todos los ingresos (salvo las transferencias) de los municipios iban a llegar solamente hasta ¢80 millones en 1994. Somos de la opinión que ésta es una proyección demasiado conservadora. La proyección del BCR no contempla un aumento en los ingresos del año 1993 al año 1994, lo cual no concuerda con la realidad que los municipios han demostrado ultimamente. Por ejemplo, el informe ISDEM/GTZ (1993) indica varios ejemplos de municipios que han tomado ventaja de la

nueva ley de tributos (1991) para aumentar su recaudaciones en magnitudes enormes. Por ejemplo, en Juayúa los ingresos de tasa subieron de alrededor de ¢20 mil en el año 1992 a ¢44 mil en el siguiente año; Nahuizalco aumentó su recaudación en el mismo período, de menos de ¢20 mil a ¢54 mil; Salcoatitán aumentó su recaudación de tasas de ¢1.2 mil a ¢3.6 mil. Claro, estos casos implican sumas bastantes pequeñas, pero la aplicabilidad de la ley de tributos es universal y puede tener en este año mayor efecto.

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

Ingresos tributarios municipales teóricos		
Año	1994	1995
Renta de personas naturales	76 ¹	105 ⁴
Renta de personas jurídicas	114 ¹	148 ⁴
Predial	158 ²	174 ⁵
Transferencia de propiedades	75 ³	83 ⁵
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	423	510

1. 10% de las proyecciones del Programa Monetario del Banco Central de Reserva (BCR) de estos impuestos nacionales.
2. Anexo 2 de Tobar (1994) de alícuota de 1.00 por mil, con deducciones de €60 mil. Con la deducción de sólo €24,000, como recomendamos nosotros, será mayor.
3. Programa Monetario, BCR (1994) enero.
4. 10% de las metas establecidas entre el Ministerio de Hacienda y la USAID en el Memorandum de Entendimiento del Programa MOST.
5. Se supone una inflación de 10%.

Las transferencias del GOES hacia los municipios pueden tener varios efectos. Si el GOES transfiere fondos hacia los municipios sin exigir una responsabilidad de ellos para el uso de estos fondos, eso puede representar un desacumulo en el fisco sin una contraprestación de servicios públicos para el pueblo. Lo que proponemos aquí son dos tipos de transferencias: específica y general. La transferencia general corre el peligro de ser un desacumulo al fisco del gobierno central, pero 1) es nuestra sugerencia que el GOES exija responsabilidad en el desempeño municipal y que los fondos transferidos sean útiles en el proceso de mejorar la administración municipal y la prestación de servicios locales, y 2) los fondos que se contempla

aquí serán, para 1995, sólo alrededor de €250 millones, ó 2.5% del gasto del sector público no financiero, es decir, no representativo.

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

VIII. MITOS

De nuestras conversaciones con varios de nuestros colegas notamos una serie de creencias que, a decir francamente, no son ciertas. Es nuestra opinión que éstas han sido una restricción al análisis racional de la gestión financiera de los municipios. Por esto, las señalamos aquí y las discutimos.

#1. La doble tributación es inconstitucional: Nosotros hemos hecho una búsqueda en la Constitución de la nación y no hemos encontrado ningún artículo que trate este tema. Entonces, tenemos que llegar a la opinión de que esto es nada más que un mito.

#2. La doble tributación es vista como un pecado en la teoría de finanzas pública: Después de haber leído casi todos los textos más importantes de la teoría de las finanzas públicas llegamos al juicio de valor que esta afirmación es mito. Además, la doble tributación es muy común en el mundo y en El Salvador. Por ejemplo, en los EEUU hay impuestos sobre el ingreso a nivel del estado y a nivel federal;³⁸ la ciudad de Nueva York impone un impuesto adicional sobre la venta al consumidor lo cual es un sobrecargo al impuesto a la venta del estado de Nueva York. En El Salvador, el impuesto municipal de comercio, industria y financiero es un impuesto sobre el activo, lo cual forma parte de la base del impuesto patrimonial del gobierno central. Entonces, la doble tributación no es inconstitucional, no está "prohibida" por la teoría de las finanzas públicas, y ya existe, en El Salvador y en otros lugares, y es muy común.

#3. El impuesto debería tener flujos o el usufructo como base y no las fuentes de estos flujos o no los stocks: El impuesto predial es uno de los impuestos más conocidos y viejos en el mundo. El impuesto sobre la tierra es, quizás, el más (o el segundo) eficiente impuesto que hay. El porqué es que este impuesto grava como base el terreno, el cual es fijo y por eso no puede variar. La imposición de un impuesto sobre la tierra, o sobre otros "stocks", es idóneo porque el impuesto mismo no influye la cantidad de tierra ofrecida, entonces no afecta las decisiones de producción de este factor.

#4. El Salvador no tiene impuesto predial: Se define cualquier impuesto según su base y no según su destino. Entonces, es necesario reconocer que lo que se llama la "tasa" municipal sí es un impuesto predial. Esta "tasa" se aplica a la extensión de la tierra, sin ajustar según el valor de misma.³⁹

#5. Los municipios no tienen capacidad de ejecutar el impuesto predial: Reconociendo la naturaleza de la "tasa", como lo explicado arriba, ya los municipios están ejecutando este impuesto. En los municipios que gravan al predio ya existen catastros.

#6. La estructura tributaria municipal es heterogénea y dispersa: El informe de Tobar (1994) dice que "la estructura tributaria vigente en las municipalidades ... es heterogénea y dispersa, encontrándose su principal debilidad en la inconsistencia teórica..."⁴⁰ Es cierto que la estructura tributaria municipal deja mucho que desear, por su

base no económica. Pero no es cierto que la estructura tributaria relevante sea heterogénea y dispersa. Entendiendo verdaderamente cuál es la estructura de las importantes fuentes de ingresos tributarios, se nota que solamente existen dos impuestos: sobre el activo, y sobre el predio. Definir el impuesto sobre activos como tres impuestos distintos es error. Definir las tasas como tres o cuatro (depende del lugar) fuentes distintas es error; económicamente es un solo impuesto sobre el predio con varias contraprestaciones de servicios. Los otros ingresos tributarios son de poca importancia y no merecen ser

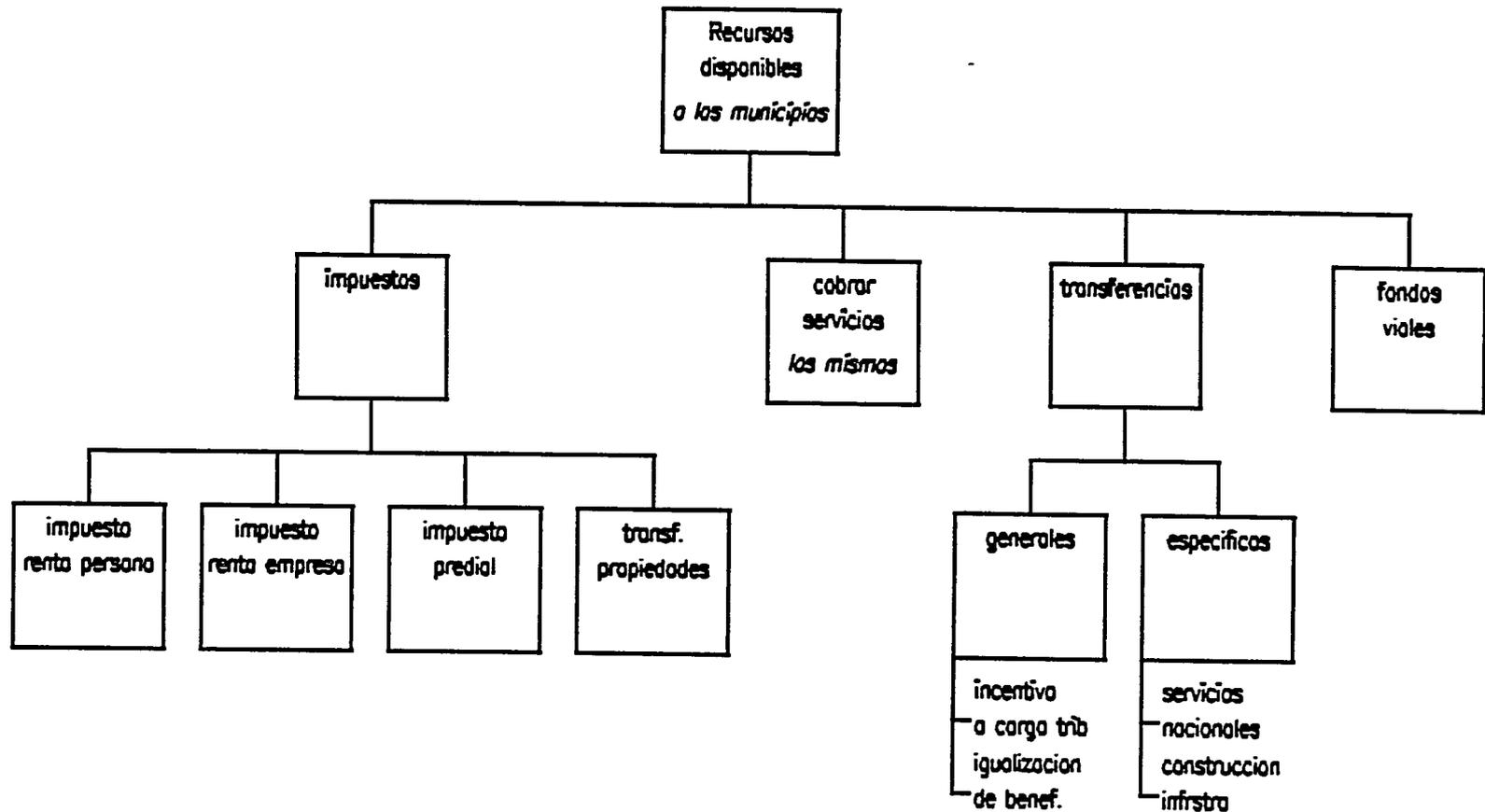
mencionados. Los otros ingresos municipales son cobrados por servicios. Según las teorías de finanzas públicas, el cobro por servicio, cuando es factible, es la mejor opción.⁴¹ El punto nuestro es que un esfuerzo para sanear el sistema tributario municipal debería focalizar el mejoramiento de estos impuestos y no crear una diversidad de nuevos impuestos que los municipios no van a ser capaces de manejar.

IX. RESUMEN Y ESTRATEGIA

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

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

Ingresos municipales importantes propuesta



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

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

Acciones para el corto plazo:

Las entidades gubernamentales responsables deberían tomar las siguientes acciones, sin tardar:

IMPUESTO PREDIAL

- Aprobar la ley general de impuesto predial según el informe TOBAR, pero con las excepciones señaladas arriba.

- Establecer programas de asistencia técnica para los municipios que contemplan implementar el impuesto predial.

- Establecer una OFICINA DE IMPUESTO PREDIAL en el Ministerio de Hacienda que puede establecer normas del AUTOVALUO y brindar el servicio de impuesto predial.

TRANSFERENCIAS

- Aumentar las transferencias del FONDO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, hasta \$200 millones para el ejercicio fiscal del año 1995, y según el formulario señalado arriba.

OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES

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

PILOTOS

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

- El GOES debería de establecer una oficina, quizás en MIPLAN, para dar seguimiento al proceso de la descentralización y evaluación de los programas pilotos. La evaluación de proyectos pilotos no debe ser sólo para aprobar o negar los proyectos sino para mejorar el desempeño.

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

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

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

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

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

Bibliografía

Bahl, Roy and Johannes Linn (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press; Washington, D.C.

Banco Mundial (1988) *World Development Report*, Oxford University Press, New York.

Banco Mundial (1989) *Colombia, Decentralizing Revenues and the Provision of Services: A Review of Recent Experiences*, Oct. 23.

Banco Mundial (1992) "LOOKING FORWARD AND LOOKING BACK ON THE URBAN SECTOR IN LAC: The Transformation of Urban Assistance by the Bank, 1972-1992," Note prepared for the 20th Anniversary of Urban Assistance by the World Bank, junio.

Barraza, Sandra (1993) *Administración y Descentralización del Sector Educación*, Harvard Institute for International Development Education Sector Assessment, Borrador.

Bennett, Robert J. ed. *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda* (1990) Clarendon Press: Oxford University Press: New York

Cambell, Tim, George Peterson, and José Brakarz (1991) *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Banco Mundial, Latin America and Caribbean Technical Department Regional Studies Program, Report No. 5, julio.

Campbell, Tim and Mara Morgan (1992) "Modes of Accountability in Local Governments of LAC," Dissemination Note, LATIE Urban Water Unit, Banco Mundial, septiembre.

Castañeda, Tarsicio (1990) *Para Combatir la Pobreza*, Centro de Estudios Públicos: Santiago de Chile.

Comité Técnico de Descentralización y Desarrollo Municipal (CDM) (1993) *Documento Preliminar Propuesta de Estrategia de Descentralización y Desarrollo Municipal*, julio.

CDM (1993) *Documento Preliminar Propuesta de Plan Global de Descentralización y Desarrollo Municipal* noviembre.

CDM (1994) *Propuesta: Estrategia para Operativizar el Proceso de la Descentralización y Desarrollo Municipal*, enero.

CEDEM (1994) Centro de Estudios Democráticos en El Salvador, "El Salvador Hacia el Año 2000: Una Plataforma de Política Económica y Social de Consenso," documento de fondo para el seminario de Modernización del Estado.

CEPAL-ONU (Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas. *Caminos*, Santiago de Chile, junio.

Dillinger, William (1991) *Urban Property Tax Reform*, Banco Mundial, Working Paper Series No. 710, Urban Development, Junio.

Estrategia (1992) "Colombia en la Senda de la Descentralización" pp: 30-35, octubre.

Felcman, Isidoro (1991) *Reforma del Estado*, EDITORIAL GELERNA: Buenos Aires, Chile.

Fiedler, John L. (1994) *Financiamiento del Sector Salud*, Informe Técnico Borrador Avanzado, ANSAL, enero.

Gallagher, Mark (1992) "Gasto, eficiencia y objetivos en educación en El Salvador," *Realidad Económico-Social*, No. 28, Julio-Agosto.

Gallagher, Mark (1993a) *El Impuesto sobre el Patrimonio en El Salvador*, USAID/El Salvador.

Gallagher, Mark (1993b) "A Public Choice Theory of Budgets, Implications for Education in LDCs," *Comparative Education Review*, May.

Gallagher, Mark (1993c) "El Salvador's tax system: Past and future," documento no publicado de USAID/El Salvador.

Gallagher, Mark (1994) "Reforma tributaria amplia en El Salvador," *Realidad Económica-Social*, número 36.

Goetz, Daniel, Lorin Pace, y Donald Stout (1992) *Impuesto Predial para El Salvador*, Research Triangle Institute, Diciembre.

Gobierno de Chile, Ministerio del Interior - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1993) "Democracia Regional y Local" Número 13, Diciembre.

Gurumurthi, S. (1993) "Towards an Alternative System of Tax Sharing in India," *Economic and Political Weekly*, March: 525-52\30.

ICMA (1993) "Recommendations for Improving Municipal Capabilities in El Salvador" preparado para la USAID/El Salvador.

ISDEM y GTZ (1993) *Los Ingresos Municipales Síntesis de la Situación Actual y Propuestas de Trabajo*.

Méndez G., Juan Carlos (1993) *Análisis de la Eventual Coexistencia de un Impuesto Predial con el Impuesto al Patrimonio y con los Arbitrios Municipales en El Salvador*, informe preparado para FUSADES, Santiago de Chile, 2 de Julio.

Méndez G., Juan Carlos y Lisandro Abrego (1994) "Estudio del sistema tributario y arancelario de El Salvador," Trabajo borrador encomendado por el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).

Murphy, Michael, Frank Ohnesorgen, Pablo Salcido (1992) *Recommendations for Improving Municipal Capabilities in El Salvador*, informe preparado para la USAID/El Salvador, Junio.

Musgrave, Richard A., and Peggy B. Musgrave (1980) *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company: New York.

Oates, Wallace (1991) *Principles of Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS), University of Maryland at College Park, Working Paper No. 21.

Ortiz C., Eduardo (1993) *Estudio de la Descentralización/Desconcentración/Regionalización de la Administración de la Educación*, Informe preliminar, Proyecto SABE/Ministerio de Educación de El Salvador, Septiembre.

Roth, Gabriel (1987) *The Private Provision of Public Services*, Published for the World Bank by the Oxford University Press: Washington, D.C.

Seligson, Mitchell A., Ricardo Córdova Macías (1993) *Considerations for Increasing Participation in Local Democratic Government in El Salvador*, informe preparado para la USAID/El Salvador, Ago. 12.

Schroeder, Larry ed. (1989) *Financing Governmental Decentralization: The Case of Bangladesh*, Westview Press, Boulder, CO.

Secretaría de Reconstrucción Nacional (1993) "Plan de Acción: Municipalidades en Acción, 1 de Mayo 1993-30 de Septiembre 1994."

Silverman, Jerry M., (1992) *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*, World Bank Technical Paper number 188, Africa Technical Department Series, Noviembre.

Tiebet, Charles M. (1956) "A Pure Theory of Local Government Expenditures," *Journal of Political Economy*, Octubre.

United Nations - Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1993) *Roads: a New Approach for Road Network Management and Conservation*, Santiago de Chile, Junio.

USAID/El Salvador (1993) *Municipal Development Strategy*, Junio.

Wiesner Durán, Eduardo (1992) *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Informe Final de la Misión para la Descentralización, Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia.

Wilson, Patricia, Duke Banks, and Lewis Taylor (1993) *Evaluation of the Municipalities in Action Program for USAID/El Salvador*, Checchi and Company Consulting, INC. Washington, D.C. Diciembre.

Winkler, Donald R. (Advisory Group) *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers*, Banco Mundial, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 29, Julio.

ANEXO 1

Personas consultadas

Oscar Anaya, Consultores Centroamericanos

Ernesto Barraza Ibarra, CELCADEL

Julio Cesar Andrade, CDM

Ramón Calderon Araoz, CDM

Hector Mauricio Baquero, Misión Social, estudiante, Colombia

Marcelo Barrón, Asesor Técnico Principal: Modernización del Sector Público: Proyecto ubicado en MIPLAN

Rosa Trigueros de Cornejo, CDM

Norma de Dowe, Secretaría Nacional de la Reconstrucción

Peter Deneiger, Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit

Armando Enamorado, Representante de CONARA a San Julián

Luisa Patricia Fernandez, Misión Social, estudiante, Colombia

Raúl Alexander García, Secretario de la Alcaldía de Guazapa

Esperanza Giraldo, Jefe de la División de Finanzas Territoriales, DPN, Gobierno de Colombia

Hernando Gonzalez, Asesor de la sub-dirección de la DNP, ex-Jefe de División de Desarrollo Territorial, Colombia

Tom Hawk, USAID/El Salvador

Lucia Llanes, Asesor, Consejero Presidencial para la Política Social, Colombia

Alejandro Linares, Director Plan Nacional de Rehabilitación

Evelyn Jacir de Lovo, Directora de Grupo Asesor Economico y Social, MIPLAN

Guillermo Alfonso Martínez, Alcalde de San Julián

Miriam de Meléndez, CDM

Maura de Montalvo, Proyecto Modernización del Sector Público, MIPLAN

Alberto Montoya Puyana, ex-Alcalde de Bucaramanga, Senador, Colombia

Mauricio Perfetti, Consejero Presidencial para la Política Social, Colombia

Adela María Ochoa, Misión Social, estudiante, Colombia

Emperatriz Velandia de Ochoa, Coordinador de Area Social, PNR, Gobierno de Colombia

Carlos Pinto, ex-USAID, Director Ejecutivo de COMURES

Patricia Ramirez, Asesor, Consejero Presidencial para la Política Social, Colombia

Marco Tulio Rodriguez, Representante de CONARA en San Julián

Reynaldo Roldán, Director General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda

Marta Ursula Estrada de Ruíz, Tesorera de San Julián

Claudia María Siera, Misión Social, estudiante, Colombia

Mauricio Silva, Centro Latinoamericano de Capacitación de los Gobiernos Locales (CELCADEL)

Carlos Eduardo Velez Echavarría, Coordinador Estudio de Incidencia del Gasto Público, Misión Social, Colombia

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales				Contribucion al ingreso total									
Depto	Municipio	POB.	INGRS. MUN. PER CAPITA COLONES	RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES					TRANSFERENCIAS				
				INGRESOS TRIBUT.	TASAS	TRIBUT. + TASAS	SERVICIOS	OTROS PROPR	FONDO DESAR	OTRAS DE GOES	MEA/SRN	NO GOES	
SANTA ANA	CANDELARIA DE LA FRONTERA			3,9%	6,3%	10,2%	5,1%	0,7%	8,8%	3,0%	72,1%	0,3%	
	COATEPEQUE	40.060,0	34,5	3,8%	4,3%	8,1%	7,1%	0,6%	12,6%	5,4%	66,1%	0,0%	
	CHALCHUAPA			8,5%	21,4%	29,6%	26,4%	8,6%	8,3%	9,7%	14,4%	2,7%	
	EL CONGO	19.269,0	79,4	4,7%	7,8%	12,5%	7,6%	2,1%	6,0%	4,3%	0,0%	67,5%	
	EL PORVENIR	6.440,0	34,2	2,2%	5,0%	7,2%	9,2%	2,4%	15,5%	6,9%	58,9%	0,0%	
	METAPAN	64.088,0	80,3	38,1%	4,2%	42,3%	9,6%	10,1%	5,5%	3,7%	26,9%	1,8%	
	SEBASTIAN	5.752,0	131,3	6,1%	2,6%	8,7%	1,9%	0,5%	0,7%	3,2%	82,1%	2,9%	
	SAN ANTONIO PAJONAL	4.596,0	11,2	14,7%	30,6%	45,3%	29,0%	4,1%	8,7%	11,9%	0,0%	1,0%	
	SANTIAGO DE LA FRONTERA	6.202,0	181,8	1,1%	0,0%	1,1%	1,0%	0,1%	2,9%	0,7%	94,1%	0,0%	
	TEXISTEPEQUE	23.343,0	180,7	0,4%	1,0%	1,5%	2,2%	1,6%	1,1%	0,9%	92,8%	0,0%	
SAN MIGUEL	SAN MIGUEL	172.058,0	46,4	28,4%	14,2%	42,7%	24,9%	11,2%	1,0%	1,6%	14,5%	4,1%	
	EL TRANSITO	24.036,0	206,4	1,2%	0,3%	1,5%	6,3%	0,0%	2,4%	0,2%	89,2%	0,4%	
	CHINAMECA	31.060,0	32,9	1,2%	2,1%	3,2%	12,2%	0,9%	12,8%	4,3%	62,1%	4,3%	
	SAN JORGE			0,4%	0,4%	0,7%	2,7%	0,6%	10,5%	2,8%	0,0%	82,7%	
	SESORI	22.745,0	28,1	0,2%	0,6%	0,8%	5,0%	0,2%	7,3%	1,4%	0,0%	85,3%	
	QUELEPA	5.842,0	67,9	6,2%	1,2%	7,3%	5,0%	10,7%	0,0%	0,0%	76,9%	0,0%	
	CIUDAD BARRIOS			3,8%	8,5%	12,2%	59,2%	2,8%	9,0%	16,6%	0,0%	0,1%	
	CHIRILAGUA	32.290,0	16,1	1,2%	0,8%	2,1%	22,4%	0,6%	26,3%	0,0%	48,5%	0,0%	
	SAN RAFAEL ORIENTE			0,0%	0,0%	0,1%	2,3%	0,0%	9,8%	0,7%	87,1%	0,1%	
	MONCAGUA	21.456,0	63,8	4,2%	2,1%	6,3%	4,6%	0,3%	1,5%	2,4%	84,9%	0,0%	
	NUEVE GUADELUPE	6.990,0	145,4	0,4%	5,3%	5,6%	18,6%	1,2%	0,8%	5,2%	67,8%	0,7%	
	JILUAZAPA	5.907,0	88,3	1,6%	0,7%	2,3%	2,0%	0,7%	0,9%	1,6%	92,5%	0,0%	
	COMACARAN	5.643,0	101,1	0,2%	0,3%	0,5%	3,8%	0,2%	1,0%	3,2%	86,5%	4,8%	
	SAN ANTONIO	7.306,0	97,4	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	5,4%	1,0%	92,1%	0,0%	
AHUACHAPAN	SAN FRA. MENENDEZ			12,7%	4,5%	17,1%	7,8%	1,1%	3,5%	18,3%	51,8%	0,4%	
	SAN LORENZO	7.516,0	131,8	0,3%	0,0%	0,3%	2,7%	0,1%	4,0%	1,7%	91,0%	0,1%	
	SAN PEDRO PUXTLA			0,6%	2,1%	2,7%	1,5%	0,1%	0,0%	2,2%	93,4%	0,0%	
	TURIN	5.639,0	0,0	96,7%	0,0%	96,7%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	TACUBA	25.285,0	51,2	0,9%	0,1%	1,0%	4,2%	0,1%	1,7%	2,6%	90,4%	0,0%	
	JUJUTLA	24.322,0	30,4	5,4%	1,2%	4,6%	3,4%	0,3%	6,3%	3,3%	82,0%	0,2%	
	CONCEPCION DE ATACO	15.508,0	59,7	2,6%	3,3%	6,0%	7,4%	0,5%	4,3%	2,9%	78,8%	0,3%	
	ATIQUIZAYA	33.901,0	72,0	2,7%	3,7%	6,4%	8,0%	0,5%	5,9%	1,6%	76,9%	0,6%	
	APANECA	10.613,0	28,7	7,8%	12,9%	20,7%	14,5%	1,6%	0,0%	27,6%	35,6%	0,0%	

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales

Depto	Municipio	POB.	INGRS. MUN. PER CAPITA COLONES	Contribucion al ingreso total									
				RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES					TRANSFERENCIAS				
				INGRESOS TRIBUT.	TASAS	TRIBUT. + TASAS	SERVICIOS	OTROS PROPR.	FONDO DESAR.	OTRAS DE GOES	MEA/SRN	NO GOES	
MORAZAN	AHUACHAPAN	77.143,0	44,9	16,7%	7,6%	24,3%	26,6%	3,7%	8,2%	8,6%	24,4%	4,3%	
	SAN FRA. GOTERA	14.663,0	95,0	7,9%	5,1%	13,0%	14,9%	2,8%	0,0%	1,8%	67,5%	0,1%	
	SAN FERNANDO	2.521,0	10,5	0,0%	0,0%	0,0%	6,4%	14,2%	0,0%	25,9%	0,0%	53,4%	
	PERQUIN	4.633,0	26,4	0,0%	3,3%	3,3%	3,2%	15,5%	21,8%	30,5%	0,0%	25,7%	
	CHILANGA	11.624,0	7,3	0,8%	7,1%	7,9%	15,0%	0,8%	65,5%	10,7%	0,0%	0,1%	
	EL ROSARIO	4.145,0	10,9	7,5%	6,0%	13,5%	6,0%	0,3%	37,1%	42,6%	0,0%	0,5%	
	MEANGUERA			0,0%	0,0%	0,0%	46,0%	12,3%	29,3%	12,4%	0,0%	0,0%	
	ARAMBALA	1.500,0	18,9	0,0%	0,0%	0,0%	21,5%	0,9%	56,5%	21,0%	0,0%	0,1%	
	UOCORO	14.976,0	7,4	7,4%	7,8%	15,1%	48,0%	1,9%	13,2%	21,5%	0,0%	0,2%	
	YOLOAIQUIN			0,8%	0,0%	0,8%	82,3%	3,3%	0,0%	13,3%	0,0%	0,3%	
	DELICIAS DE CONCEPCION			0,3%	0,0%	0,3%	1,2%	0,9%	3,2%	1,7%	92,7%	0,0%	
	CORINTO			1,3%	0,0%	1,3%	16,0%	0,4%	81,5%	0,6%	0,0%	0,2%	
	OSICALA			0,5%	1,1%	1,6%	3,8%	1,1%	3,5%	2,0%	87,9%	0,1%	
	EL DIVISADERO	10.500,0	4,7	3,9%	5,8%	9,6%	53,8%	2,7%	33,6%	0,0%	0,0%	0,3%	
	GUAYAJIAGUA	14.755,0	6,1	1,1%	0,0%	1,1%	9,2%	1,2%	80,3%	8,3%	0,0%	0,0%	
	SAN SIMON	8.285,0	39,1	0,4%	0,0%	0,4%	2,0%	0,1%	10,2%	8,3%	79,1%	0,0%	
	JOATECA	6.710,0	6,0	1,7%	0,0%	1,7%	7,2%	17,9%	17,8%	53,7%	0,0%	1,7%	
	UOCOATIQUE	8.390,0	1,1	0,0%	0,0%	0,0%	71,8%	2,7%	0,0%	25,6%	0,0%	0,0%	
USulután:	SAN BUENA			0,2%	0,3%	0,5%	1,3%	0,2%	4,4%	0,6%	93,0%	0,0%	
	EREGUAYQUIN			1,0%	0,2%	1,2%	1,6%	0,7%	2,6%	0,4%	93,4%	0,2%	
	SAN		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	JUCUAPA			0,9%	5,2%	6,1%	18,3%	2,1%	1,8%	1,0%	70,7%	0,0%	
	MERCELES			4,4%	6,8%	11,2%	44,8%	2,7%	13,4%	15,9%	0,0%	12,0%	
	BERLIN			5,5%	11,3%	16,8%	25,3%	2,9%	35,9%	5,6%	0,0%	13,6%	
	OZATLAN	15.738,0	55,7	0,6%	1,2%	1,8%	3,3%	0,2%	8,5%	2,6%	83,2%	0,3%	
	SANTA ELENA			0,6%	1,6%	2,2%	11,9%	0,3%	5,1%	6,5%	74,0%	0,1%	
	TECAPAN	10.304,0	49,7	0,2%	0,7%	1,0%	1,1%	0,7%	9,6%	4,3%	83,3%	0,1%	
	VILLA EL			1,1%	0,8%	1,8%	2,1%	0,0%	1,3%	3,1%	91,7%	0,0%	
	ESTANZUELAS			4,6%	2,0%	6,6%	16,2%	0,7%	56,2%	20,2%	0,0%	0,0%	
	JUCARAN			0,2%	0,0%	0,2%	2,0%	0,5%	2,5%	94,7%	0,0%	0,1%	
	CONCEPCION	17.392,0	6,7	1,3%	2,5%	3,8%	12,2%	0,8%	77,6%	5,4%	0,0%	0,1%	
	SANTIAGO	20.743,0	36,5	19,2%	16,3%	35,6%	35,1%	10,8%	2,6%	6,6%	0,0%	9,3%	
	PUERTO EL	12.195,0	17,6	30,4%	10,2%	40,6%	31,9%	4,8%	5,9%	15,2%	0,0%	1,7%	
	JUQUILISCO	62.080,0	27,6	1,4%	2,4%	3,8%	13,3%	0,4%	13,4%	5,5%	63,4%	0,2%	
	USULUTAN	70.137,0	89,2	11,4%	4,1%	15,4%	16,8%	31,5%	5,1%	15,7%	4,4%	11,1%	

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales			Contribucion al ingreso total										
Depto	Municipio	POB	INGRS. MUN. PER CAPITA COLONES	RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES					TRANSFERENCIAS				
				INGRESOS	TASAS	TRIBUT.	SERVICIOS	OTROS	FONDO	OTRAS	MEAS/RN	NO GOES	
				TRIBUT.		+ TASAS		PROPR	DESAR	DE GOES			
LA LIBERTAD	SAN PABLO	20.845,0	4,5	16,8%	4,0%	20,8%	46,3%	3,1%	16,0%	13,4%	0,0%	0,4%	
	NVA SAN		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	QUEZALTE-			15,2%	10,1%	25,3%	29,8%	3,8%	8,3%	8,7%	24,1%	0,1%	
	LA LIBERTAD			9,3%	2,6%	11,8%	11,2%	1,1%	0,6%	11,8%	63,3%	0,0%	
	ANTIGUO	31.409,0	160,0	41,3%	9,2%	50,5%	16,7%	17,4%	0,7%	14,7%	0,0%	0,0%	
	COLOR	31.409,0	46,4	55,8%	8,1%	63,9%	13,1%	1,8%	10,8%	7,2%	0,0%	3,1%	
	SAN JUAN	48.412,0	28,3	23,2%	2,9%	26,1%	17,7%	3,3%	3,1%	5,9%	43,9%	0,0%	
	CIUDAD	38.305,0	35,5	5,3%	3,0%	8,3%	32,0%	0,8%	2,4%	56,5%	0,0%	0,1%	
	TAMANIQUE	10.028,0	36,5	3,6%	1,8%	5,5%	5,5%	0,7%	13,0%	4,8%	70,2%	0,3%	
	HUIZUCAR	10.737,0	57,6	1,1%	0,0%	1,1%	2,7%	0,2%	8,3%	4,0%	83,9%	0,0%	
	TEOTEPEQUE	14.481,0	3,9	13,8%	7,8%	21,5%	63,6%	4,4%	0,0%	10,3%	0,0%	0,2%	
	JAYAQUE	11.511,0	11,8	28,0%	22,4%	50,5%	45,9%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	TEPECOYO	12.791,0	75,9	1,1%	1,2%	2,4%	5,5%	0,4%	6,4%	85,3%	0,0%	0,0%	
	NUEVO			3,1%	1,0%	4,1%	12,4%	3,4%	7,7%	5,6%	65,1%	1,7%	
	SACACOYO	6.308,0	135,4	4,6%	0,5%	5,0%	3,0%	0,3%	3,9%	2,8%	84,6%	0,3%	
CHALATENANGO	LA PALMA	11.780,0	59,5	2,1%	2,2%	4,3%	3,1%	0,3%	2,7%	4,8%	84,7%	0,0%	
	SANTA			0,3%	0,2%	0,5%	1,4%	0,1%	0,6%	4,5%	0,0%	92,9%	
	LA REINA			0,3%	0,0%	0,3%	6,4%	0,3%	11,5%	81,4%	0,0%	0,1%	
	CHALATE-			0,2%	1,3%	1,5%	9,7%	0,3%	0,0%	0,5%	87,9%	0,0%	
	AGUA			0,5%	0,3%	0,9%	3,1%	0,1%	0,0%	0,0%	95,7%	0,2%	
	SAN			0,9%	0,4%	1,4%	2,4%	0,2%	0,0%	3,4%	92,6%	0,0%	
	AZACUALPA	2.062,0	385,7	0,3%	0,0%	0,3%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	99,0%	0,0%	
	CITALA			7,7%	11,3%	19,0%	56,2%	4,4%	0,0%	19,7%	0,0%	0,8%	
	NUEVA	8.433,0	11,5	0,0%	0,0%	0,0%	13,3%	17,3%	21,0%	13,9%	25,3%	9,2%	
	OJOS DE			0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	1,8%	8,5%	2,9%	80,8%	2,8%	
LA PAZ	OLOCUILTA	19.643,0	37,9	0,9%	0,7%	1,6%	4,9%	7,1%	2,1%	3,8%	80,5%	0,0%	
	SAN JUAN	19.616,0	48,2	0,8%	2,5%	3,3%	6,4%	1,7%	3,6%	15,1%	0,0%	69,9%	
	PARAISO	2.703,0	229,6	0,4%	0,0%	0,4%	1,0%	0,4%	0,9%	3,7%	93,6%	0,0%	
	TAPALHUACA	4.222,0	102,8	0,3%	0,9%	1,2%	3,5%	0,6%	4,7%	2,5%	87,4%	0,1%	
	SAN FRANC.	7.394,0	106,2	0,3%	0,6%	0,8%	0,8%	1,6%	6,4%	4,0%	86,4%	0,0%	
	SAN PEDRO	12.076,0	82,4	0,8%	1,1%	1,9%	4,2%	0,4%	1,2%	2,3%	90,0%	0,1%	
	SANTA MARIA	7.348,0	73,7	0,1%	0,1%	0,3%	2,0%	0,0%	7,2%	3,4%	87,0%	0,1%	
	SANTIAGO	37.631,0	37,8	4,4%	3,0%	7,4%	20,0%	3,3%	2,2%	1,1%	65,7%	0,3%	
	SAN ANTONIO	5.285,0	12,7	6,1%	7,8%	13,9%	15,2%	4,1%	41,7%	24,9%	0,0%	0,1%	

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales				Contribucion al ingreso total									
Depto	Municipio	POB.	INGRS. MUN. PER CAPITA COLONES	RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES					TRANSFERENCIAS				
				INGRESOS TRIBUT.	TASAS	TRIBUT. + TASAS	SERVICIOS	OTROS PROPR	FONDO DESAR	OTRAS DE GOES	MEA/SRN	NO GOES	
	SAN LUIS	9.112,0	53,9	16,6%	2,6%	19,1%	15,3%	1,3%	1,2%	2,7%	60,4%	0,1%	
	JERUSALEN	2.566,0	288,7	0,2%	0,0%	0,2%	0,5%	0,0%	0,4%	1,1%	96,4%	1,4%	
	SAN	2.659,0	303,1	0,1%	0,0%	0,1%	0,6%	0,0%	1,4%	0,4%	97,4%	0,0%	
	SAN RAFAEL	8.636,0	97,1	0,9%	0,0%	0,9%	13,9%	1,9%	6,5%	5,3%	71,4%	0,1%	
	COYULITLAN	3.265,0	183,7	0,6%	1,1%	1,7%	4,1%	0,2%	2,4%	4,3%	86,8%	0,4%	
	EL ROSARIO	9.860,0	52,2	2,5%	3,8%	6,4%	11,8%	0,5%	10,1%	7,2%	63,0%	0,9%	
SONSONATE	NAUHILINGO	7.875,0	87,4	0,5%	1,9%	2,4%	15,5%	0,5%	1,2%	1,4%	79,0%	0,0%	
	SAN			3,9%	3,1%	7,0%	6,9%	0,6%	1,8%	10,6%	71,9%	1,2%	
	SAN ANTONIO			0,6%	3,4%	4,0%	2,4%	0,3%	0,6%	54,8%	37,8%	0,0%	
	ACAJUTLA			35,5%	4,4%	39,9%	11,2%	4,8%	5,4%	38,7%	0,0%	0,0%	
	ARMENIA			4,9%	5,6%	10,4%	23,0%	1,1%	0,0%	56,9%	0,0%	8,6%	
	CALUCO	7.070,0	88,3	1,3%	1,2%	2,5%	5,7%	1,0%	1,2%	0,8%	88,9%	0,0%	
	CUISNAHUAT			0,4%	0,9%	1,3%	2,1%	0,1%	2,1%	32,9%	61,5%	0,0%	
	ZALCO			14,5%	5,6%	20,2%	12,6%	2,2%	11,4%	7,7%	45,9%	0,1%	
	JUAYUA	23.988,0	53,8	6,1%	6,9%	13,0%	10,5%	2,0%	1,5%	5,1%	68,0%	0,0%	
	SONZACATE	7.591,0	35,0	5,3%	28,3%	33,5%	27,2%	27,9%	2,8%	7,2%	0,0%	1,4%	
	SONSONATE	75.127,0	87,7	14,4%	7,7%	22,1%	29,1%	6,5%	4,2%	8,6%	24,1%	5,5%	
CUSCATLAN	SUCRITOTO	44.729,0	60,1	0,4%	0,9%	1,2%	5,3%	0,2%	0,0%	2,4%	32,5%	58,4%	
	SAN RAFAEL			0,9%	1,0%	1,9%	17,8%	7,4%	4,5%	67,9%	0,0%	0,5%	
	SAN			0,8%	0,0%	0,8%	1,8%	0,1%	0,0%	1,6%	95,6%	0,1%	
	SAN PEDRO			3,3%	0,3%	3,6%	10,6%	0,4%	14,9%	2,8%	67,7%	0,0%	
	CANDELARIA			0,7%	0,1%	0,8%	2,0%	0,0%	6,0%	89,1%	0,0%	0,0%	
	COJUTEPEQUE	39.930,0	41,7	20,1%	11,3%	31,4%	57,2%	4,5%	0,2%	4,2%	0,0%	2,4%	
	ORATORIO DE	3.758,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	EL ROSARIO			2,9%	0,0%	2,9%	39,6%	0,4%	15,4%	41,7%	0,0%	0,0%	
	EL CARMEN			31,8%	10,4%	42,2%	45,8%	4,5%	0,0%	7,4%	0,0%	0,1%	
	MONTE			0,1%	0,5%	0,6%	2,2%	0,0%	3,9%	0,5%	92,9%	0,0%	
	TENANCINGO			0,2%	0,0%	0,2%	2,1%	0,4%	4,9%	7,4%	84,5%	0,4%	
	SAN JOSE	13.504,0	35,6	1,2%	3,2%	4,4%	7,3%	0,5%	13,4%	4,3%	69,7%	0,5%	
CABANAS	VILLA			0,3%	0,0%	0,3%	3,3%	0,1%	2,2%	17,9%	76,0%	0,1%	
	SENSUNTEPEQUE	56.241,0	33,2	4,1%	5,8%	9,9%	23,7%	1,1%	21,7%	5,5%	37,8%	0,2%	
	LOBASCO	61.529,0	31,4	3,9%	3,0%	6,9%	16,1%	0,6%	11,8%	4,6%	59,8%	0,2%	
SAN VICENTE	APASTEPEQUE	22.867,0	59,5	1,0%	1,1%	2,2%	4,0%	0,2%	11,9%	3,0%	78,8%	0,0%	
	GUADALUPE			9,1%	38,7%	47,9%	42,1%	9,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,7%	
	NUEVO			0,7%	0,3%	1,0%	1,5%	0,1%	4,7%	5,4%	87,3%	0,0%	

ANEXO 2: Muestra de ingresos municipales				Contribucion al ingreso total								
Depto	Municipio	POB.	INGRS. MUN. PER CAPITA COLONES	RECURSOS PROPIOS MUNICIPALES					TRANSFERENCIAS			
				INGRESOS TRIBUT.	TASAS	TRIBUT. + TASAS	SERVICIOS	OTROS PROPR	FONDO DESAR	OTRAS DE GCES	MEA/SRN	NO GOES
	TECOLUCA			5,7%	16,0%	21,7%	62,8%	4,9%	0,0%	7,1%	0,0%	3,5%
	SAN VICENTE	66.884,0	26,4	18,5%	22,3%	40,8%	20,3%	27,1%	1,2%	10,2%	0,0%	0,5%
	SAN	13.190,0	7,5	2,0%	2,7%	4,7%	29,8%	6,9%	9,7%	20,5%	27,9%	0,6%
	SAN CAYETANO	4.771,0	16,1	9,7%	1,8%	11,5%	21,5%	1,3%	5,3%	33,6%	0,0%	26,4%
	SAN LORENZO	7.201,0	5,1	11,2%	26,3%	37,5%	49,0%	3,8%	0,0%	9,6%	0,0%	0,1%
	SANTA CLARA	10.820,0	19,1	0,9%	2,9%	3,9%	1,8%	0,4%	6,9%	3,5%	83,2%	0,3%
	SANTO	6.014,0	90,4	0,6%	0,6%	1,2%	2,2%	0,1%	0,0%	0,5%	96,0%	0,0%
	SAN	21.668,0	45,7	2,3%	5,1%	7,5%	7,6%	14,7%	0,0%	0,5%	0,0%	69,8%
	SAN ESTEBAN	11.266,0	46,1	0,8%	2,5%	3,2%	1,9%	0,2%	12,7%	8,6%	73,3%	0,0%
	VERAPAZ	7.475,0	40,6	1,6%	3,5%	5,1%	6,1%	0,4%	18,7%	9,0%	60,8%	0,0%
SAN SALVADOR	CIUDAD	92.935,0	22,7	18,8%	25,3%	44,1%	24,1%	7,0%	14,1%	10,7%	0,0%	0,0%
	AGUILARES	17.954,0	57,2	9,0%	7,9%	16,9%	33,2%	4,6%	1,5%	5,5%	37,5%	0,9%
	APOPA	31.766,0	136,0	11,8%	11,5%	23,3%	17,8%	10,7%	3,4%	4,3%	40,5%	0,0%
	ROSARIO			0,9%	1,0%	1,9%	17,4%	0,7%	0,9%	2,1%	76,7%	0,1%
	NEJAPA	21.676,0	34,1	3,9%	3,6%	7,4%	10,7%	0,7%	2,9%	6,5%	54,2%	17,6%
	CUSCA-			12,4%	20,4%	32,8%	42,2%	6,9%	14,5%	3,3%	0,0%	0,3%
	TONACA-	18.805,0	11,2	6,0%	19,0%	25,0%	50,7%	1,9%	9,1%	13,0%	0,0%	0,3%
	MEJICANOS	104.703,0	65,5	8,7%	11,6%	20,3%	13,1%	4,4%	4,9%	28,6%	28,8%	0,0%
	SANTO			3,2%	3,6%	6,8%	9,7%	1,3%	6,9%	3,7%	71,5%	0,0%
LA UNION	ANAMOROS	22.313,0	46,0	0,2%	0,2%	0,3%	3,9%	0,2%	12,4%	2,0%	75,5%	5,7%
	TINTIPUCA	11.278,0	79,3	1,0%	2,0%	2,9%	2,5%	0,8%	1,1%	29,1%	53,9%	9,6%
	NUEVA	16.805,0	22,1	0,4%	0,6%	1,0%	10,9%	0,5%	3,9%	2,0%	65,3%	16,4%
	LISLIQUE	15.278,0	47,0	0,0%	0,0%	0,0%	1,2%	0,0%	1,5%	0,0%	97,2%	0,0%
	LA UNION	54.631,0	42,4	6,9%	9,3%	16,2%	31,0%	8,9%	11,5%	9,3%	22,9%	0,2%
	SAN ALEJO	30.832,0	21,2	1,5%	0,0%	1,5%	7,2%	0,3%	19,9%	5,9%	65,1%	0,0%
	SAN JOSE			0,2%	0,0%	0,2%	2,2%	0,4%	4,7%	2,8%	89,7%	0,0%
	SANTA ROSA	33.181,0	42,3	5,8%	3,3%	9,1%	40,4%	7,4%	10,0%	8,9%	23,4%	0,7%
	POLOROS	14.989,0	4,0	0,3%	1,9%	2,2%	29,3%	1,1%	22,2%	45,2%	0,0%	0,0%
	YUCUAIQUIN	11.401,0	43,4	0,9%	0,0%	0,9%	2,4%	5,8%	0,0%	0,0%	90,8%	0,0%
	Promedio	21.972	61	5,9%	4,3%	10,2%	35,0%	3,0%	8,8%	11,3%	44,9%	4,8%
	Desviacion estandar	24.752	64	11,2%	6,8%	16,8%	16,7%	5,1%	14,2%	17,3%	38,4%	16,0%

Notas

1. Entendemos como "federalismo fiscal" la relación entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de El Salvador, la relación entre gobierno central y municipalidades. Posteriormente ampliaremos este tema.
2. Ver CEDEM (1994).
3. Ver Wallace Oates (1991).
4. Ver Tiebout (1956).
5. Hay que fijarse que aún los alcaldes se elijen, estan nombrados por sus partidos políticos. No hay independientes entre los alcaldes. Eso implica que el alcalde tiene que partir su fidelidad entre sus contituyentes el su partido político nacional.
6. Ver USAID (1993), CDM (1993) y CDM (1994).
7. Ver ANEXO 1.
8. Ver "Economic Analysis", Manuscript.
9. Ver ISDEM (1993), USAID (1993),
10. En el año 1993 esta transferencia era sólo ₡17 millones.
11. Ver el informe ICMA (1993).
12. No obstante, el informe ICMA (1993) indica que en unos municipios la recaudación de tasas ha subido hasta 300%, comparado con el año anterior.
13. Ver, por ejemplo, Winkler (1993) y Campbell (1991). Para ejemplos de otras partes del mundo, ver Silverman (1992) y Banco Mundial (1988).
14. Esta sección sobre Ecuador está basado en el reporte: **Ecuador. Public Sector Reforms for Growth in the Era of Declining Oil Output.** A world Bank Country Study.
15. Para elaborar el análisis sobre Brazil nos hemos guiado por el siguiente estudio del Banco Mundial: Anwar Shah. "The New Fiscal Federalism in Brazil".
16. Ver Capítulo I.
17. Ver Campbell, Peterson y Brakarz (1991), donde se discuten esos problemas en Latinoamérica.

18. Ver D.L. Rubinfeld(1987).
19. Ver Atkinson y Stiglitz(1980).
20. Por mejoras se entiende la construcción de casas y otros bienes inmuebles que añaden valor a la tierra.
21. El impuesto sobre el patrimonio se derragó en abril de este año. Dejamos el punto aquí porque ha sido importante en todos los argumentos anteriores.
22. La especificación de dicha cantidad se obtiene mediante una fórmula detallada posteriormente.
23. Tobar, p. 53.
24. Ver TABLA 2, USAID/El Salvador (1993).
25. El análisis que sigue se base en los datos del ANEXO 2.
26. El banco de datos se encuentra en el Anexo 3.
27. Por ejemplo, en cabildos abiertos el alcalde puede leer los nombres de los omisos y las moras.
28. Ver Méndez (1993).
29. La estrategia del gobierno central en la modernización tributaria está basada en la focalización en tres impuestos: 1) rentas, 2) IVA, y 3) derechos arencelarios. Además, el GOES ha simplifacado sus impuestos, reduciendo tramos, tasas, y piensa derogar el impuesto al patrimonio. Para más información sobre la reforma tributaria en El Salvador, lea Gallagher (1994).
30. Ver arriba, la argumentación del impuesto predial.
31. La Asamblea Legislativa ha derogado la ley de timbre fiscal en favor del IVA, en parte para eliminar el efecto de "cascada." Ver Gallagher (1994).
32. Ver Gallagher (1994) y Méndez y Abrego (1994).
33. Tobar (1994) página 81.
34. El R^2 , cual es el coeficiente de determinación, indica que esta regresión sólo explica el 10% de la variación de la variable dependiente, LFONDOPc.
35. Ver también Wiesner Duran (1992) para disuciones de la necesidad y la capacidad fiscal, pp. 290-1.

36. Ver el análisis económico del documento del proyecto de USAID MUNICIPAL DEVELOPMENT PROJECT.

37. El año escolar tiene 180 días hábiles y el estudio de Gallagher (1991) fija como meta del gasto hasta \$200 por estudiante por año.

38. Es cierto que esta contribución a nivel del estado genera una "deducción" en el pago de impuesto federal, pero mientras no sea un "credito fiscal" todavía representa una doble tributación.

39. Hay muchos argumentos alrededor la tasa municipal. Legalmente el hecho generador es la prestación de servicios, como el alumbrado de la calle, el tren de aseo, y la pavimentación. Sin embargo, económicamente, la base de esta generador de recursos es la extensión de la tierra. Además, la tasa no tiene vínculo directo o estrecho entre el cobro y la contraprestación de estos servicios.

40. Tobar (1994) página 78.

41. Ver cualquier lector en finanzas públicas, como Musgrave y Musgrave (1980). También ver Banco Mundial (1988), capítulos 7 y 9.