



Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
en Centroamérica y El Caribe

Actualización del

Estudio comparativo sobre

las Finanzas Municipales

para el desarrollo local **en Centroamérica**

y República Dominicana

Datos 2007-2008

352.07286

F981-a

Fundación DEMUCA

Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: Datos 2007-2008 / Fundación DEMUCA. – San José, C.R. : DEMUCA, 2010. 162 p.

ISBN 978-9968-809-63-4

1. Gobierno Local - Administración. 2. Administración Financiera. 3. Administración Tributaria. 4. Desarrollo Local. I. T.

Fundación DEMUCA

Dirección Técnica

Juan Manuel Baldares del Barco
*Coordinador Regional del
Programa de Fortalecimiento Institucional*

Consultoría:

Randolph Cardona Brenes

Supervisión editorial:

Luis Bruzón Delgado

Diseño

AQVdesign
(506) 8917-6464

**© Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)**

Sede San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
Apartado Postal: 697-1005
www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

Índice

Introducción	7
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO **MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO**

1.1	Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales	11
1.2	Justicia tributaria: conceptos básicos	15
1.3	Metodología del estudio: una aproximación a las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana desde las fuentes de información primaria	16
1.3.1	Diseño del marco muestral	17
1.3.2	Justicia Tributaria	17

CAPÍTULO DOS **DEFINICIÓN DE VARIABLES E INDICADORES**

2.1	Variables del nivel de análisis nacional	19
2.1.1	Entorno económico	19
2.1.2	Entorno institucional	19
2.2	Resultados básicos de las finanzas municipales	21
2.3	Resultados básicos en justicia tributaria.....	23

CAPÍTULO TRES **EL SALVADOR**

3.1	Contexto nacional.....	25
3.2	Análisis nivel nacional	26
3.2.1	Entorno económico	26
3.2.2	Entorno Institucional.....	26
3.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	26
3.2.2.2	Situación de la suficiencia financiera de los municipios	27
3.2.2.3	Situación de la subsidiariedad	29
3.2.2.4	Situación de la solidaridad intermunicipal	29
3.3	Principales resultados financieros	29
3.3.1	Ingresos municipales.....	30
3.3.2	Egresos municipales.....	33
3.3.3	Indicadores financieros municipales.....	34
3.4	Situación de la justicia tributaria.....	37
3.5	Resumen de resultados y recomendaciones.....	40

CAPÍTULO CUATRO

GUATEMALA

4.1	Contexto nacional	43
4.2.	Análisis nivel nacional	43
4.2.1	Entorno económico	43
4.2.2	Entorno Institucional	44
4.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	44
4.2.2.2	Suficiencia financiera de las municipalidades	45
4.2.2.3	Situación de la subsidiariedad	46
4.2.2.4	Situación de la solidaridad intermunicipal	46
4.3	Principales resultados financieros	47
4.3.1	Ingresos municipales	48
4.3.2	Egresos municipales.....	49
4.3.3	Indicadores financieros.....	50
4.4	Situación de la justicia tributaria.....	52
4.5	Resumen de resultados y recomendaciones.....	56

CAPÍTULO CINCO

HONDURAS

5.1	Contexto nacional.....	59
5.2	Análisis nivel nacional	59
5.2.1	Entorno económico	59
5.2.2	Entorno Institucional.....	60
5.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	60
5.2.2.2	Situación de la suficiencia financiera de los municipios	62
5.2.2.3	Situación de la subsidiariedad	62
5.2.2.4	Situación de la solidaridad intermunicipal	63
5.3	Principales resultados financieros	63
5.3.1	Ingresos municipales	64
5.3.2	Egresos municipales	65
5.3.3	Indicadores financieros.....	67
5.4	Justicia tributaria	70
5.5	Conclusiones y recomendaciones	74

CAPÍTULO SEIS

NICARAGUA

6.1	Contexto nacional.....	75
6.2	Análisis nivel nacional	76
6.2.1	Entorno económico	76
6.2.2	Entorno Institucional.....	76
6.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	76
6.2.2.2	Situación de la suficiencia financiera de los municipios	77
6.2.2.3	Situación de la subsidiariedad	78

	6.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal	79
6.3	Principales resultados financieros	80
	6.3.1 Ingresos municipales	81
	6.3.2 Egresos municipales	82
	6.3.3 Indicadores financieros municipales.....	84
6.4	Justicia tributaria	87
6.5	Conclusiones y recomendaciones	89

CAPÍTULO SIETE

COSTA RICA

7.1	Contexto nacional.....	91
7.2	Análisis nivel nacional	91
	7.2.1 Entorno económico	91
	7.2.2 Entorno Institucional	92
	7.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de las municipalidades	92
	7.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera municipal	93
	7.2.2.3 Situación de la subsidiariedad	94
	7.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal	94
7.3	Principales resultados financieros de las municipalidades de Costa Rica	95
	7.3.1 Ingresos municipales.....	95
	7.3.2 Egresos municipales.....	97
	7.3.3 Indicadores financieros municipales.....	98
7.4	Justicia tributaria	100
7.5	Conclusiones y recomendaciones	102

CAPÍTULO OCHO

PANAMÁ

8.1	Contexto nacional.....	105
8.2	Análisis nivel nacional	105
	8.2.1 Entorno económico	105
	8.2.2 Entorno Institucional.....	106
	8.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	106
	8.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios	107
	8.2.2.3 Situación de la subsidiariedad	108
	8.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal	109
8.3	Principales resultados financieros	109
	8.3.1 Ingresos municipales	109
	8.3.2 Egresos municipales	111
	8.3.3 Indicadores financieros municipales.....	112
8.4	Justicia tributaria	115
8.5	Conclusiones y recomendaciones	121

CAPÍTULO NUEVE

REPÚBLICA DOMINICANA

9.1	Contexto nacional.....	125
9.2.	Análisis nivel nacional	126
9.2.1	Entorno económico	126
9.2.2	Entorno Institucional.....	126
9.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	126
9.2.2.2	Situación de la suficiencia financiera de los municipios	131
9.2.2.3	Situación de la Subsidiariedad.....	131
9.2.2.4	Situación de la solidaridad intermunicipal	133
9.3	Principales resultados financieros	133
9.3.1	Ingresos municipales	133
9.3.2	Egresos municipales.....	135
9.3.3	Indicadores financieros municipales.....	137
9.4	Recomendaciones y conclusiones.....	139

CAPÍTULO DIEZ

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

10.1.	Análisis nivel nacional	141
10.1.1	Entorno económico.....	141
10.2.2	Entorno Institucional.....	142
10.2.2.1	Situación de la autonomía financiera de los municipios.....	142
10.2.2.2	Situación de la suficiencia financiera de las municipalidades.....	143
10.2.2.3	Situación de la subsidiariedad	144
10.2.2.4	Situación de la solidaridad intermunicipal	144
10.3.	Principales resultados financieros	145
10.3.1	Ingresos municipales	145
10.3.2	Egresos municipales.....	146
10.3.3	Otros resultados financieros	148
10.4	Justicia tributaria	151
10.5	Conclusiones y recomendaciones	154
BIBLIOGRAFÍA	157

Introducción

El tema de las finanzas municipales constituye un aspecto prioritario en la agenda de las municipalidades de la región, ya que en su condición de entidades de administración local por excelencia, los gobiernos locales son el principal actor en el territorio comprometido a brindar a las comunidades los bienes y servicios públicos que éstas requieren. De más está decir que, en la medida en que los gobiernos municipales puedan contar con presupuestos considerables, su labor como promotores del desarrollo local será más adecuada, independiente y sostenible.

Por otra parte, la redistribución del poder del Estado y el fortalecimiento de procesos de toma de decisiones que involucren a lo local juegan un papel fundamental en la construcción de sociedades democráticas. Para ello se requiere un municipio con un grado cada vez mayor de autonomía financiera y de gestión. En este sentido, es innegable que uno de los elementos básicos para el ejercicio de dichas condiciones es la posibilidad de que los gobiernos locales obtengan y dispongan de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias.

En Centroamérica y El Caribe, el gasto de los gobiernos locales como porcentaje del presupuesto nacional es bastante bajo, sobre todo si se analiza a la luz de la cantidad e importancia de las competencias que les han sido otorgadas. Y es que entre los diferentes niveles de la administración pública, los gobiernos locales han contado tradicionalmente con una mayor cuota de responsabilidades y una menor dotación de recursos para atenderlas.

El presente estudio se enmarca dentro del objetivo fundamental de la Fundación DEMUCA: el fortalecimiento de la capacidad de gestión política, técnica y administrativa de los gobiernos locales de Centroamérica y el Caribe. Como se mencionó previamente, un factor vital para la consecución de este objetivo es que los gobiernos locales de la región puedan disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como de los sistemas institucionales necesarios para utilizar dichos recursos de la forma más efectiva posible.

Por esta razón, y tomando en cuenta el alto nivel de centralismo estatal y las diversas limitaciones que enfrentan los gobiernos locales del área, en el 2008 las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y la República Dominicana expresaron a la Fundación DEMUCA su interés en que se realizara un estudio detallado sobre las finanzas municipales de la región. Esta primera investigación, elaborada con datos del 2005, se publicó en el 2009.

Luego de divulgar ampliamente este estudio en la región por medio de talleres y actividades en cada país, resultó evidente la necesidad y pertinencia de poner al día el mismo con datos más recientes,

y así, profundizar el análisis desde la perspectiva comparativa entre dos períodos concretos. El libro que tiene en sus manos es, entonces, la “Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana”, el cual ha sido elaborado con datos del 2008 (2007 en algunos casos). Esta investigación retoma el enfoque metodológico del primer estudio, y además, agrega un análisis adicional sobre la “justicia tributaria” de los esquemas impositivos municipales.

Así pues, por medio de esta investigación se pretende promover la adopción de políticas públicas de alcance nacional y el desarrollo de iniciativas que resulten en mejores sistemas financieros municipales, de forma que se logre un impacto positivo en el desarrollo local.

Este estudio parte de supuestos fundamentales de la teoría político-económica relacionada con la distribución óptima de recursos y funciones a través de los diferentes niveles de gobierno. En particular, autores como Ellinor Ostrom argumentan que, en principio, los gobiernos locales tienen considerables ventajas en relación a los niveles de gobierno nacional para la provisión de buena parte de los servicios públicos. Esto se debe en parte a que cuando un servicio es provisto a nivel local, se puede adaptar más fácilmente a las necesidades específicas de cada localidad. Además, en un sistema electoral funcional, se espera que a nivel local los representantes electos tengan fuertes incentivos para mantener satisfechos a buena parte de los ciudadanos. Finalmente, se espera que los funcionarios locales tengan mucho más tiempo e información para tomar las decisiones que ayuden a maximizar el bienestar a nivel local (Ostrom 1994: 180).

No obstante, detrás del argumento anterior hay un supuesto fundamental, a saber, que los gobiernos locales tienen la capacidad organizacional y la posibilidad legal de recaudar los recursos necesarios para la provisión de los servicios públicos que deben proveer y de asignarlos de forma tal que se maximice el bienestar a nivel local. De hecho, la evidencia empírica muestra que cuando se asignan competencias nuevas a los gobiernos locales sin que se asegure que existe el financiamiento para asumirlas, los resultados para la ciudadanía pueden ser muy negativos (Ej. Willis et al, 1999).

En Centroamérica y República Dominicana, la proporción de los servicios públicos que son provistos por los gobiernos locales es muy reducida. En esta línea, la literatura sobre las finanzas municipales en la región ha apuntado hacia una serie de obstáculos institucionales que limitan las posibilidades de los ayuntamientos para lograr un cumplimiento efectivo de sus funciones (Espitia, 2004). Además, en años recientes, se vienen dando en la región una serie de iniciativas de políticas públicas para fortalecer la capacidad financiera de las municipalidades, sobre todo con respecto a las transferencias del gobierno central y las normas que deben cumplir las municipalidades con respecto a la gestión presupuestaria y contable.

En función de lo anterior, primero, se analiza por país el entorno económico, legal e institucional de ámbito nacional que incide sobre la gestión financiera municipal. Una vez analizado dicho contexto, se procede a analizar los resultados financieros más recientes, según son reflejados en las más recientes ejecuciones presupuestarias municipales. Finalmente, se incluye una sección por país dedicada a la evaluación de la justicia tributaria a nivel municipal.

En función a lo anterior, este estudio se estructura de la siguiente manera. Primero, se presenta el

marco contextual, conceptual y metodológico que sirve como guía para el componente empírico posterior. Luego, se presentan y explican las variables e indicadores utilizados en la porción empírica. Posteriormente, se presentan los resultados de la investigación por país. Para cada país, se presentan además las recomendaciones de política pública que resultan de los resultados empíricos. Finalmente, se exponen los anteriores resultados desde una perspectiva comparativa regional, apuntando primordialmente hacia las principales tendencias que se presentan consistentemente en los diversos países. De este análisis, se presentan recomendaciones de política pública que aplican de manera general a la región, apuntando así hacia el camino del aprendizaje conjunto que puede añadir valor agregado a los esfuerzos nacionales y locales.

Cabe destacar, en cuanto al proceso de elaboración, que este estudio es producto de una consultoría desarrollada por el señor Randolph Cardona Brenes, con el apoyo, en la investigación, del señor Marco Domingo Dalmau, y la edición técnica y editorial de la Fundación DEMUCA. A su vez, es importante manifestar el reconocimiento a las Asociaciones Nacionales de Municipalidades por su valioso apoyo en el proceso de recolección de datos y revisión técnica del estudio.

CAPÍTULO PRIMERO

Marco Teórico y Metodológico

En este capítulo se presentan los elementos básicos que guían el análisis realizado en el estudio. Para ello, se presenta un marco conceptual mediante el cual se puedan identificar los factores a nivel nacional y nivel local que condicionan el desempeño financiero de los gobiernos locales. Luego, se coloca este marco conceptual en el contexto municipal de los países estudiados. Finalmente, se presenta la propuesta metodológica utilizada.

1.1 Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales

Para el desarrollo de la investigación, se entiende a la municipalidad como un gobierno de ámbito local que tiene como función principal la búsqueda del bien común en un determinado territorio, para lo cual debe coordinar las acciones de los actores locales que pueden contribuir a su desarrollo integral. Según el modelo desarrollado por Groves et al (2003), la municipalidad se relaciona con su entorno por medio de la detección de necesidades y la obtención de recursos, devolviendo los bienes y servicios que la población necesita para su bienestar y desarrollo.

El análisis de las finanzas municipales debe centrarse en la determinación de la capacidad de las municipalidades para producir los bienes y servicios que demanda la población y que están considerados como parte de sus funciones y competencias. Dicha capacidad se define en dos planos de acción fundamentales: la obtención de los recursos necesarios para la provisión de servicios y los procesos relacionados con su uso eficiente. Lo primero involucra la recolección de impuestos, cobro de tasas, transferencias presupuestarias y otros mecanismos de obtención de fondos. Lo segundo incluye procesos como el desarrollo de planes desarrollo, el diseño, ejecución y control del presupuesto en función de dichos planes, la gestión contable y la planificación de los flujos de efectivo necesarios para la ejecución cumplida y efectiva del presupuesto.

Ambos planos de acción son condicionados tanto por factores internos como por factores que están en buena medida fuera del espacio de control de la municipalidad y que inciden potencial o directamente sobre todas las municipalidades en el país respectivo. Respecto a estas condicionantes externas, por una parte, la obtención de recursos para la provisión de bienes y servicios públicos requiere que los contribuyentes locales dispongan de los medios para cumplir con las obligaciones tributarias existentes y para pagar tasas por servicios que reciben directamente. Esto dependerá del nivel de desarrollo socioeconómico local, el cual está condicionado por el nivel de desarrollo del país en general. Además, cuando existen mecanismos de apoyo del gobierno central a los gobiernos locales, se espera que entre más favorable sea la situación económica del país, se dará un nivel de apoyo más robusto.

No obstante, incluso en una nación de excelentes condiciones económicas, la capacidad de las municipalidades para la obtención y buena utilización de recursos depende además del marco institucional. Para este propósito, el concepto de instituciones se define en este estudio de la siguiente manera:

“Sistema de derechos y obligaciones en la forma de reglas reconocidas implementables... que permiten la cooperación para lograr objetivos comunes mediante la creación de relaciones regulares” (Brett, 2006).

En particular, el marco institucional vigente en un país determina los derechos que tienen las municipalidades para alcanzar un nivel óptimo de obtención de recursos. Por ejemplo, un gobierno local puede tener o no la potestad de determinar qué impuestos cobrará y a qué tasas. Igualmente, pueden existir obligaciones que condicionen la forma en que se utilizan los recursos a nivel municipal. Por ejemplo, pueden existir transferencias a los gobiernos locales las cuales se brindan con determinadas limitantes, tales como su utilización para un fin determinado.

Más específicamente, en este estudio se consideran cuatro ejes fundamentales para el análisis del marco institucional que afecta las finanzas locales, a saber: subsidiariedad, suficiencia, autonomía financiera y solidaridad.

La autonomía financiera local se refiere al conjunto de derechos de los gobiernos locales de obtener y disponer de recursos para el adecuado desarrollo, así como aquellos relacionados con la ejecución de las funciones que legalmente les han sido encomendadas. Dicha autonomía no es de carácter absoluto ya que se debe regir bajo los principios de coordinación con la hacienda del Estado y la prohibición del cobro doble de impuestos. Le corresponde pues al mismo gobierno central garantizar que éstas cuenten con los fondos financieros necesarios para cumplir con las funciones establecidas por el marco legal.

La suficiencia financiera es un criterio que se encuentra intrínsecamente ligado a la autonomía municipal, el cual consiste en garantizar que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el efectivo desarrollo de sus funciones. Según el planteamiento teórico de Ostrom (1993), un gobierno local deberá ser más capaz de satisfacer las necesidades específicas de los ciudadanos bajo su jurisdicción que una institución del gobierno central. No obstante, esta afirmación parte precisamente del supuesto de que se cuenta con los recursos necesarios para realizar las tareas que se le asignan. Así pues, lo ideal es que se dé acceso a las municipalidades a modalidades tributarias, mecanismos para establecer las tasas de los servicios que proveen y otras facilidades para generar en la medida de lo posible los fondos propios necesarios para proveer los bienes y servicios públicos demandados.

Sin embargo, trasladar todas las responsabilidades a los gobiernos locales sin medidas compensatorias probablemente generará grandes desigualdades en la provisión de servicios públicos a través del territorio, ya que las municipalidades que cuentan con bases imponibles más débiles tendrán menor disponibilidad de recursos, viendo así limitado su potencial. Es por ello que, cuando así sea necesario, los gobiernos locales requieren percibir, por medio de transferencias, una parte de los recursos que los contribuyentes trasladan al gobierno central por concepto de impuestos y otras

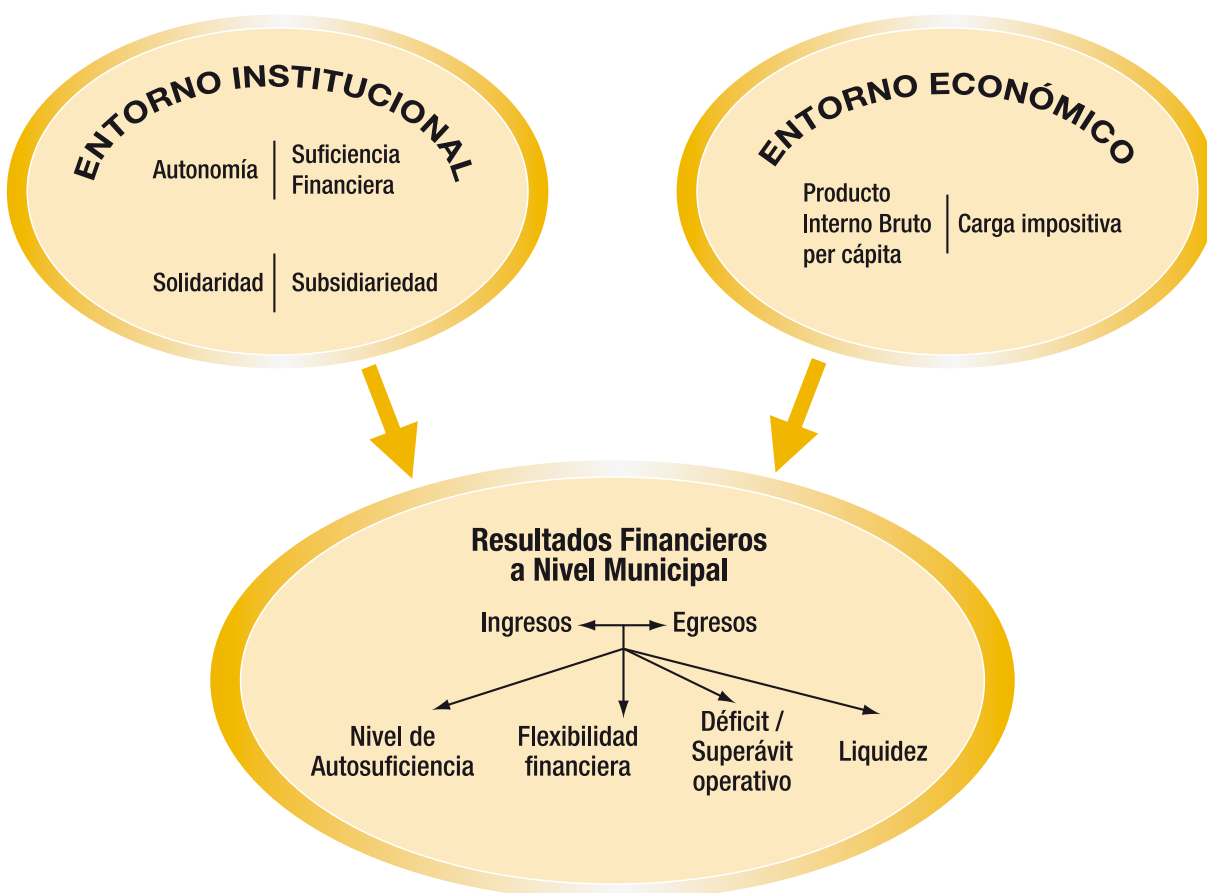
contribuciones. Le corresponde, pues, al Estado garantizar que todos los gobiernos locales cuenten con los fondos financieros necesarios para cumplir con las funciones y competencias establecidas por el marco legal. No obstante, se debe también procurar que dichas transferencias no generen incentivos problemáticos que lleven, por ejemplo, a reducir la motivación de los gobiernos locales para recaudar mayores ingresos propios.

El principio de la subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados. La subsidiariedad se implementa, pues, cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendida de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia. Por esta razón, un fenómeno que apunta hacia niveles bajos de cumplimiento de este principio se da cuando el gobierno central de un país destina altas sumas de dinero a iniciativas de desarrollo local en áreas claramente establecidas como competencia municipal. Así pues, el análisis de este tipo de tendencias centralistas resulta sumamente útil para evaluar el nivel de respeto del principio de subsidiariedad en los países comprendidos por este estudio.

Finalmente, la solidaridad se entiende cuando el Estado promueve un equilibrio económico y social justo a lo largo del territorio nacional, ya que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. En el caso de los gobiernos locales, a pesar de que en principio puedan tener una ventaja para desempeñar una determinada labor, el asignar esa competencia a todos los gobiernos locales de un país o región puede tener un costo, a saber, que algunos gobiernos locales dispondrán de menos recursos para realizar la labor. Esto implica niveles dispares de provisión de servicios en función del nivel de desarrollo económico de cada localidad. Para ello es necesario implementar políticas que promuevan la redistribución equitativa y progresiva de la riqueza y los recursos públicos entre los municipios.

Este entorno nacional interactúa con la capacidad organizacional de cada gobierno local para determinar el “estado de salud” de las finanzas en los gobiernos locales. La interacción de elementos en el nivel nacional con elementos más específicamente relacionados con la gestión de las municipalidades determina su desempeño financiero. Respecto a esto último, es fundamental establecer parámetros para evaluar la gestión financiera y tributaria de un determinado ayuntamiento. Para ello, es necesario partir de los dos elementos básicos de los resultados financieros para cualquier gobierno: el nivel y distribución de los ingresos y egresos.

Diagrama 1.1
Modelo conceptual para el análisis de las finanzas municipales



Para los ingresos, no sólo es importante considerar el monto total recibido, sino además determinar hasta qué punto estos fondos pueden ser utilizados para cubrir las necesidades puntuales y de largo plazo. Con los egresos, es importante analizar no sólo su monto total en proporción a los ingresos, sino además su distribución. A un nivel muy básico, se espera que se destinen los recursos suficientes para contar con recurso humano y físico suficiente para proveer los servicios operativos básicos que corresponden a la municipalidad. Paralelamente, lo ideal es invertir los recursos requeridos en infraestructura física y social para promover el desarrollo local.

Los ingresos y egresos se deben considerar conjuntamente. Así pues, se espera que, en la medida de lo posible, los ingresos cubran los egresos planificados, sin comprometer la capacidad futura de gasto e inversión del gobierno local. En este sentido, es importante que haya disponibilidad para cubrir el corto plazo (egresos corrientes) y para cubrir el conjunto total de gastos e inversiones. Además, es deseable que las municipalidades dispongan del margen de maniobra para afrontar situaciones inesperadas en el corto plazo.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en este estudio se utilizan dos niveles fundamentales de análisis del desempeño financiero. Primero, se considera lo relacionado específicamente con los ingresos y los egresos y su respectiva distribución. Segundo, se consideran aspectos que evalúan la interacción entre ingresos y egresos.

Para esto último, se consideraron los siguientes factores:

Cuadro 1.1
Factores para evaluar la condición financiera de las municipalidades

Factor	Significado	Indicadores
Liquidez	Capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a sus compromisos inmediatos o de corto plazo	Fondos disponibles/(egresos corrientes + vencimientos corrientes)
Flexibilidad	Capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, desaceleración de la economía local, etc.	(ahorro corriente / número de habitantes del municipio)
Autosuficiencia financiera	Capacidad de generar ingresos propios para financiar las actividades de producción de bienes y servicios públicos.	Ingresos propios/ingresos totales

1.2 Justicia tributaria: conceptos básicos

Todas las municipalidades comprendidas en este estudio reciben parte de sus ingresos por medio de impuestos que recolectan directamente. Por impuestos, se entiende contribuciones económicas que deben realizar los ciudadanos o residentes de una determinada jurisdicción de forma obligatoria, sin que esto implique necesariamente la recepción directa de un bien o servicio a cambio.

La recolección de impuestos puede tener varios objetivos, tales como la provisión de servicios públicos, la reducción de actividades consideradas como nocivas y la redistribución de la riqueza. Por otra parte, todo impuesto tiene un efecto directo en los individuos u organizaciones que deben pagarlo, ya que les reduce la cantidad de recursos disponibles para el consumo y la inversión.

En este sentido, uno de los criterios que deben ser considerados a la hora del diseño de un esquema de impuestos es la “justicia tributaria”, la cual consiste en determinar los montos a pagar por cada contribuyente en función de su capacidad de pago. Para ello, se deben tomar dos decisiones fundamentales: seleccionar una medida de la capacidad de pago del contribuyente y escoger la forma en que los montos y forma de pago variarán en función de la capacidad de pago del contribuyente (Mikesell: 285).

Para evaluar qué tan “justo” es un determinado esquema de impuestos, se utilizan dos ejes: la equidad horizontal y la equidad vertical. La primera se guía por el principio de que contribuyentes con la misma capacidad de pago deben pagar montos equivalentes de impuestos. La segunda concierne a la consecución de una relación satisfactoria entre las cargas impositivas a los contribuyentes con diferente capacidad de pago. Para este eje, existen tres escenarios (Mikesell: 287):

- Esquemas de tasas regresivos: Se dan cuando las tasas para los contribuyentes con mayor capacidad de pago son menores.
- Esquemas de tasas proporcionales: Se dan cuando las tasas son iguales para todos los contribuyentes, independientemente de su capacidad de pago.
- Esquemas de tasas progresivos: Se dan cuando las tasas para los contribuyentes con menor capacidad de pago son menores.

Por otra parte, incluso en los casos de gobiernos para los cuales lograr un determinado resultado en cuanto a justicia tributaria es una alta prioridad, se deben tomar en cuenta otros aspectos a la hora del diseño de su sistema tributario. Por una parte, debe considerarse el costo y dificultad de cobrar un determinado impuesto. En el caso de las municipalidades centroamericanas, este aspecto es de particular importancia por la dificultad de medir la capacidad de pago de los contribuyentes. Por ejemplo, para muchas de las transacciones económicas no existe el debido registro, y por otra parte, en muchos casos las municipalidades enfrentan limitaciones técnicas que les dificultan este proceso de medición.

En general, para el caso de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana, el análisis de este tema también debe tomar muy en cuenta las restricciones de capacidad y competencia jurídica que puedan existir. Debido a estas limitaciones, las recomendaciones y conclusiones que se planteen pueden considerarse como soluciones sub-óptimas, en aras de procurar el mayor nivel de eficiencia en la administración tributaria dentro del marco de las condiciones institucionales existentes.

1.3 Metodología del estudio: una aproximación a las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana desde las fuentes de información primaria

Para el logro de los objetivos planteados para el presente estudio se pusieron en práctica dos estrategias principales de recolección de información. Primero, se analizó la legislación nacional que determina el contexto institucional en que operan las municipalidades. Segundo, se procedió a llevar

a cabo una recolección de información a nivel municipal, para lo cual se seleccionó una muestra representativa de municipios en cada uno de los siete países estudiados.

1.3.1 Diseño del marco muestral

Para la definición del marco muestral de la investigación se empleó un muestreo aleatorio simple. En aquellos países en donde la información financiera municipal estaba disponible en compilaciones digitales, se utilizó la información de todas las municipalidades incluidas en la compilación.

Cuadro 1.2
Composición de la muestra del estudio sobre finanzas municipales
de Centroamérica y República Dominicana

País	Total municipios	Muestra	Municipios grandes	Municipios medianos	Municipios pequeños
El Salvador	262	100	6	20	74
Guatemala	331	100	11	53	36
Honduras	298	296	14	62	222
Nicaragua	153	86	3	38	45
Costa Rica	81	50	12	25	13
Panamá	77	75	9	18	48
República Dominicana	382*	251	15	38	198
Total	1584	958	70	254	636

**Incluye Juntas de Distrito Municipal y Ayuntamientos*

1.3.2 Justicia Tributaria

En los casos de países en donde al menos parte de los impuestos que reciben las municipalidades se derivan de una sola ley que aplica a todas las municipalidades del país, se evaluó la equidad horizontal y la equidad vertical en función de las tasas establecidas en la legislación relevante. En los casos en que al menos parte de estos impuestos dependen de leyes o normativas específicas propias de cada municipalidad, se analizaron muestras de leyes municipales. Para el caso específico de Panamá, se aplicó una metodología particular, la cual se describe en la sección dedicada a dicho país.

CAPÍTULO DOS

Definición de variables e indicadores

2.1 VARIABLES DEL NIVEL DE ANÁLISIS NACIONAL

2.1.1 Entorno económico.

En este capítulo, se explican las variables e indicadores que se utilizaron en el componente empírico de este estudio para evaluar el estado actual de las finanzas municipales en Centroamérica y República Dominicana. Primero, se explican las variables utilizadas para evaluar los aspectos relacionados con el nivel de análisis nacional que inciden sobre las finanzas a nivel local. En esta sección, se explican por una parte las variables e indicadores utilizados para evaluar el entorno económico y por otra, se explican aquéllas relacionadas con el entorno institucional. Luego, se describen las variables e indicadores relacionados con la gestión financiera y tributaria a nivel local. Finalmente, se presentan las variables utilizadas para evaluar los resultados finales relacionados con la justicia tributaria.

Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Se mide en \$US y \$US per cápita.

Gasto del gobierno central. Se miden los gastos del gobierno central como porcentaje del PIB.

Gasto de los gobiernos locales. Se miden los gastos del gobierno central como porcentaje del PIB.

2.1.2 Entorno institucional

En esta sección, se evalúa si el entorno institucional nacional favorece o limita el buen funcionamiento de las finanzas a nivel municipal. Para ello, se realiza el análisis en función de los principios de subsidiariedad, autonomía financiera, suficiencia financiera y solidaridad intermunicipal.

Subsidiariedad. El principio de la subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados. La subsidiariedad se implementa, pues, cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. En este apartado, se procura medir si se respeta este principio, lo cual implica determinar si el gobierno central se involucra en áreas de competencia municipal y si se encarga de asegurar que se cumplan las funciones transferidas o delegadas.

- **Legislación existente.** Se evalúa si la legislación nacional dispone un mecanismo o política para asegurar el cumplimiento de los compromisos municipales en casos extenuantes y que se hagan esfuerzos porque las municipalidades puedan cumplir cabalmente sus obligaciones competenciales.
- **Autonomía financiera.** La autonomía financiera local se refiere al conjunto de derechos de los gobiernos locales de obtener y disponer de recursos para el adecuado desarrollo y ejecución de las competencias y funciones que legalmente les han sido encomendadas. Para evaluar esta variable, se toman en cuenta los siguientes aspectos:
- **Autonomía para establecer impuestos.** Se evalúa la legislación relacionada con los poderes de los gobiernos locales para establecer impuestos.
- **Autonomía para establecer el tipo y monto de tasas y derechos cobrados.** Se evalúa la legislación y procedimientos administrativos relevantes relacionados con esta cuestión.
- **Autonomía para establecer y proveer servicios vía empresas privadas y para arrendar al sector privado activos fijos municipales.** Se evalúa si existe un marco legal que permita a las municipalidades la terciarización de sus servicios y arrendar sus activos fijos a organizaciones del sector privado.
- **Autonomía para contraer deuda.** Se evalúa si existe de un marco legal apropiado que facilite un endeudamiento de las municipalidades y el tipo de restricciones que este incluye.
- **Autonomía en el uso de las transferencias del gobierno central.** Se evalúa hasta qué punto son impuestas a las municipalidades restricciones en el uso de transferencias del gobierno central.

Suficiencia financiera. Intrínsecamente ligado a la autonomía municipal está el principio de suficiencia financiera, el cual consiste en garantizar que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el efectivo desarrollo de sus funciones. Dichos recursos, dependiendo de las capacidades y posibilidades locales de recolección, deberán ser satisfechos complementariamente por niveles superiores del Estado. La suficiencia financiera es un requisito indispensable para la consecución de la autonomía municipal. En este apartado, se analiza si la legislación existente contiene normas que permita a las municipalidades disponer de una cantidad suficiente de fondos propios, y de no tenerlos, el contar con apoyo complementario de parte del gobierno central. Para ello, se evalúa lo siguiente:

- **Estructura Tributaria.** Se evalúa si los impuestos cuyos réditos son asignados a las municipalidades generan ingresos significativos para el cumplimiento de sus competencias.
- **Transferencias del gobierno central y coparticiones tributarias.** Se considera el monto de estos fondos (en términos absolutos, como % del presupuesto del gobierno central y en términos de su crecimiento anual).

Solidaridad. Por solidaridad se entiende cuando el Estado promueve un equilibrio económico y social justo a lo largo del territorio nacional, ya que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. Se evalúa en este apartado hasta qué punto el Estado se esfuerza por apoyar a las municipalidades de menores ingresos y más necesidades en contar con los recursos suficientes para cumplir a cabalidad con sus obligaciones. Para ello, se considera lo siguiente:

- **Nivel de solidaridad en los criterios legales para la distribución de transferencias y coparticipaciones.** Para esto, se considera el porcentaje de las transferencias de Estado que expresamente son destinados en forma proporcional a medidas de carencias existentes, tales como índices de pobreza o índices de desarrollo humano. Igualmente, se toma en cuenta si algún otro parámetro no específicamente relacionado con la solidaridad indirectamente incide en este aspecto, ya sea de forma positiva o negativa. Por ejemplo, se toma en cuenta si existen montos mínimos destinados a las municipalidades, ya que esto beneficia a las municipalidades más pequeñas, las cuales tienden a tener niveles de desarrollo más bajo, aunque no sea este siempre el caso.

2.2 RESULTADOS BÁSICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

En esta sección, se presentan para cada país las principales cifras financieras que resultan de la interacción entre los factores del contexto institucional y económico que incide en las municipalidades y la gestión a nivel local. Para ello, por una parte, se presenta la principal información sobre los ingresos y egresos de las municipalidades en cada país. Asimismo, se evalúa la capacidad de los gobiernos locales para cumplir con sus obligaciones básicas y para enfrentar situaciones imprevistas.

Ingresos. Se evalúan los siguientes aspectos:

- **Ingresos por impuestos.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total. Análisis porcentual de las fuentes principales de impuestos.
- **Ingresos por tasas.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por tipo de municipalidad y general.
- **Otros ingresos propios per cápita.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por municipalidad (en casos relevantes, se especifica el monto y porcentaje que haya sido devengado de una fuente específica como contribuciones especiales o ventas de activos fijos).
- **Ingresos por transferencias y coparticipaciones tributarias.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por tipo de municipalidad y general.
- **Ingresos por endeudamiento.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total.

Egresos. Se toman en cuenta los siguientes aspectos específicos:

- **Egresos corrientes.** Se dividen en los siguientes rubros: a) Remuneraciones (montos per

cápita y como porcentaje de los egresos totales promedio por municipalidad); b) Adquisición de bienes y servicios (montos per cápita y como porcentaje de los egresos totales promedio por municipalidad).

- **Inversión.** a) Inversión en activos fijos, relacionados con expansiones y mejoras (Montos per cápita y como porcentaje de los ingresos).
- **Pagos relacionados con deuda:** a) Amortización de deuda (montos per cápita y como porcentaje de los ingresos totales municipales); b) servicios de deuda (montos per cápita y como porcentaje de los ingresos totales municipales).
- **Otros egresos.** Se agrupa todo otro egreso en esta categoría (monto per cápita y como porcentaje de los ingresos promedio por municipalidad). En el caso en que un rubro en particular sea significativo, se especifica su monto y porcentaje.

Otros resultados financieros relevantes. Se consideran en esta sección tres aspectos importantes para medir el “margen de maniobra” que tienen las municipalidades para cumplir con diversos tipos de obligaciones. A saber:

- **Liquidez.** Esta medida sirve para medir la capacidad de las municipalidades para cumplir sus obligaciones de corto plazo satisfactoriamente. Se mide según la siguiente fórmula: fondos disponibles en caja / (egresos corrientes + vencimientos corrientes).
- **Autosuficiencia.** Sirve para evaluar la independencia financiera que tienen las municipalidades para cubrir sus gastos por ingresos generados y recolectados por sí mismas. Se calcula con la fórmula siguiente: Ingresos generados y recolectados por la municipalidad / ingresos totales.
- **Flexibilidad.** Sirve para evaluar la capacidad financiera de las municipalidades para enfrentar con situaciones imprevistas. Se calcula dividiendo el ahorro corriente (ingresos corrientes – egresos corrientes) entre la población del municipio.
- **Déficit / Superávit fiscal per cápita.** Se calcula mediante la siguiente fórmula: (Ingresos totales – Egresos totales) / Número de habitantes del municipio.

2.2 RESULTADOS BÁSICOS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

En esta sección, se presentan para cada país las principales cifras financieras que resultan de la interacción entre los factores del contexto institucional y económico que incide en las municipalidades y la gestión a nivel local. Para ello, por una parte, se presenta la principal información sobre los ingresos y egresos de las municipalidades en cada país. Asimismo, se evalúa la capacidad de los gobiernos locales para cumplir con sus obligaciones básicas y para enfrentar situaciones imprevistas.

Ingresos. Se evalúan los siguientes aspectos:

- **Ingresos por impuestos.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total. Análisis porcentual de las fuentes principales de impuestos.
- **Ingresos por tasas.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por tipo de municipalidad y general.
- **Otros ingresos propios per cápita.** Monto per cápita y como porcentaje del ingreso total promedio por municipalidad (en casos relevantes, se especifica el monto y porcentaje que haya sido devengado de una fuente específica como contribuciones especiales o ventas de activos fijos).

2.3 RESULTADOS BÁSICOS EN JUSTICIA TRIBUTARIA

Para cada uno de los esquemas tributarios locales estudiados se analizan sus niveles de equidad horizontal y vertical. Para la equidad horizontal, se identifican aspectos de los esquemas analizados que pueden resultar en que dos contribuyentes con niveles de capacidad de pago equivalentes terminen pagando montos de impuestos diferentes. Para la equidad vertical, o sea, la relación entre las cargas impositivas a los contribuyentes con diferente capacidad de pago, se clasifican los esquemas según las siguientes categorías: regresivos, proporcionales y progresivos.

CAPÍTULO TRES

EL SALVADOR



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en El Salvador. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía salvadoreña, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades salvadoreñas. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

3.1 CONTEXTO NACIONAL

Con un área de 21.041 kilómetros cuadrados, El Salvador es la república de menor extensión territorial en Centroamérica. Sin embargo, con una población de 5.744.113 según el Censo del 2007, se caracteriza por ser uno de los países más densamente poblados de América. Desde el año 2001, su moneda oficial es el dólar estadounidense.

La administración política divide al país en 14 departamentos y 262 municipios. Los municipios son gobernados por un concejo municipal que está representado por un alcalde o alcaldesa, cuyos miembros son elegidos por sufragio popular cada tres años. Los Concejos Municipales están integrados por regidores y regidoras que pertenecen al partido político ganador de los comicios municipales, salvo en aquellos casos en que la elección haya sido ganada por una coalición de partidos. En estos casos, los Concejos Municipales son integrados por representantes de las agrupaciones políticas integrantes de esa coalición. Por otra parte, los Departamentos son regidos por Gobernadores Departamentales nombrados por el Gobierno Central y dependen funcional y financieramente del Ministerio de Gobernación.

3.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

3.2.1 Entorno económico

El Producto Interno Bruto (PIB) en el 2008 fue de US \$22.115 millones, mientras que el PIB per cápita de ese año ascendió a \$3.049,92¹.

Como se observa en el siguiente cuadro, en el caso de El Salvador existe un importante desfase entre el nivel de gastos del gobierno central y los de los gobiernos locales, aunque esta diferencia es la menor de la región.

Cuadro 3.1
El Salvador: información sobre gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales
Porcentajes, 2008

Tipo de Gobierno	Gasto por habitante (% del PIB per cápita)*
Gobierno Central	15.27%
Gobiernos locales	4.21%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

3.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

3.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer tasas. El artículo 204 de la Constitución de El Salvador le otorga a los municipios la potestad de crear, modificar y suprimir las tasas y contribuciones para llevar a cabo obras determinadas².

1. <http://www.imf.org/external/pubs/>

2. En la Constitución de El Salvador, no se especifica si "obras determinadas" incluye los servicios provistos en una base permanente.

Autonomía para establecer impuestos. En cambio, el poder de establecer impuestos es limitado. A saber, el artículo 204 de la Constitución de El Salvador sólo le otorga a las municipalidades la potestad de proponer reformas tributarias como iniciativa de ley a la Asamblea Legislativa.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. En El Salvador, la autonomía financiera municipal se ve limitada adicionalmente por el hecho de que se restringe a las municipalidades el derecho a definir abiertamente sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central a través del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), las cuales están preestablecidas por la ley que regula estas transferencias. Específicamente, la ley del FODES señala que no se podrá utilizar más del 25% de las transferencias en gastos de funcionamiento.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. La legislación admite esta participación a través de las diferentes modalidades de contratación de terceras personas, ya que el artículo 7 del Código Municipal reconoce la posibilidad de prestar servicios por medio de contrataciones privadas, siguiendo la aplicación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público. Además, no se establecen en dicho Código restricciones para el uso de esta opción.

Autonomía para la contracción de deuda. Hasta hace pocos años, existían escasas restricciones relacionadas con el endeudamiento municipal. Sin embargo, poco a poco se fue dando un alto nivel de endeudamiento en muchas municipalidades, sobre todo en las más pequeñas, según se constató en los presupuestos analizados en este estudio. Conforme los pagos de servicio de deuda llegaron a constituir porcentajes muy altos de los egresos en algunas municipalidades, se decretó recientemente la ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal. Dicha ley establece los montos máximos de deuda sobre la base de los ingresos recurrentes y la proporción máxima permitida del ahorro operacional, para el pago del servicio de la deuda.³

3.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

La principal limitación en este eje es el hecho de que en El Salvador no existe un impuesto de bienes inmuebles, el cual típicamente es destinado a los gobiernos locales.

Además, los impuestos a la actividad económica presentan importantes problemas de diseño. Primero, es frecuente que se utilicen esquemas diferentes para distintos tipos de negocios; de esta forma, no se garantiza que los montos recolectados reflejen las variantes existentes en los niveles de rentabilidad.

3. Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal establece que la deuda total sobre los ingresos operacionales no puede ser más de 1.7 veces y que el servicio a la deuda no debe de ser mayor del 60% del ahorro operacional.

Segundo, por lo general, se utilizan sistemas regresivos, en los cuales a mayor ingreso las tasas a pagar son menores. Esta situación está relacionada con el hecho de que la aprobación de nuevos impuestos y cambios a los existentes deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa, lo cual dificulta la realización de los cambios necesarios. Por esta razón, se está promoviendo la adopción de un modelo de actualización de los impuestos, que permita desarrollar una base impositiva mucho más eficaz.

La Constitución de la República garantiza a los Municipios la creación de un fondo especial para el desarrollo económico de los municipios. Este fondo especial (FODES) es ejecutado a través del mecanismo de transferencias, y por la Ley Reguladora de Endeudamiento Público Municipal.

La suficiencia financiera de las municipalidades se ha visto amenazada por el proceso de endeudamiento y por la creciente demanda de la población. Por una parte, es de destacar que el endeudamiento sigue siendo uno de los instrumentos más utilizados en las municipalidades salvadoreñas como medio para incrementar los fondos para inversión, particularmente en las más pequeñas⁴. Para estos fines, se han utilizado los fondos FODES como garantía de pago ante las instituciones financieras, mediante la firma de una orden irrevocable de pago, en la cual la municipalidad autoriza a la autoridad correspondiente a trasladar los fondos de las transferencias del Gobierno Central (que están asegurados por la Constitución Política) directamente a la institución prestamista.

Se podría argumentar que este sistema ha generado ciertos incentivos problemáticos, ya que los entes prestamistas pueden desembolsar dinero sin analizar a cabalidad la forma en que serán utilizados o la capacidad de pago de la municipalidad, ya que independientemente del resultado de la inversión, se garantiza el pago de la deuda. Además, es de destacar que es precisamente en los municipios de tamaño pequeño y mediano en donde los niveles de endeudamiento son más altos. A raíz de lo anterior, y como se mencionó anteriormente, se decretó recientemente la ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal, la cual establece los montos máximos de deuda sobre la base de los ingresos recurrentes y la proporción máxima permitida del ahorro operacional, para el pago del servicio de la deuda, con lo que se busca promover un uso más responsable del endeudamiento⁵.

Sin embargo, los niveles de ahorro corriente negativo han crecido tanto para las municipalidades pequeñas como para las grandes. Dicho déficit se cubre con endeudamiento, ya que de las transferencias del gobierno central sólo puede utilizarse un 25% para este tipo de gastos. Este fenómeno socava la sostenibilidad financiera, sobre todo en municipalidades pequeñas.

4. Es importante señalar que cuando se habla de endeudamiento este puede provenir de las dos fuentes posibles: Deuda adquirida o emisión de títulos valores negociables en los mercados de capitales.

5. Ley Reguladora del Endeudamiento Público Municipal establece que la deuda total sobre los ingresos operacionales no puede ser más de 1.7 veces y que el servicio a la deuda no debe de ser mayor del 60% del ahorro operacional.

3.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que los fondos ejecutados por el gobierno central sean diametralmente mayores a los ejecutados por los gobiernos locales, sugiere que existe un nivel relativamente bajo de cumplimiento de este principio.

3.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

En comparación con el resto de países de este estudio, los criterios de asignación de las transferencias del gobierno central en general asignan a la equidad social una proporción relativamente alta.

Cuadro 3.2
El Salvador: criterios utilizados para la distribución de transferencias FODES a los municipios

Criterio	Ponderación
Población	50%
Equidad	25%
Pobreza	20%
Extensión territorial	5%
Total	100%

Fuente: Ley del FODES (<http://www.csj.gob.sv>)

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, los criterios de equidad y pobreza constituyen el 45% en el peso de la distribución de las transferencias del Gobierno Central a los municipios, con lo cual se busca privilegiar el equilibrio económico y social. No obstante, es de destacar que, a pesar de que la inversión en activos fijos tiende a ser alta en municipalidades de escasos recursos, éstas son las que tienen niveles de ahorro corriente negativo más alto. Por esta razón, y dadas las dispares capacidades recaudatorias de las municipalidades, este 45% distribuido en base a parámetros de equidad social no es necesariamente suficiente para compensar las inequidades existentes.

3.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para el análisis de los principales resultados financieros, se utilizaron dos muestras de municipalidades, una con resultados de la ejecución presupuestaria del año 2005 y otra con resultados de la ejecución presupuestaria del año 2008. La muestra del año 2005 consta de 23 municipalidades y la muestra de 2008 fue de 100 municipalidades, divididas de la siguiente manera:

Cuadro 3.3
Muestra de municipalidades salvadoreñas analizadas
(Ejecución presupuestaria 2005 y 2008)

Clasificación (tamaño de la población)	Número de municipalidades	Número de municipalidades
Pequeñas (0-19.999 hab.)	16	74
Medianas (20.000 a 79.999 hab.)	4	20
Grandes (80.000 hab. y más)	3	6
Total	23	100

3.3.1 Ingresos municipales

En El Salvador, el promedio nacional anual del ingreso total municipal por habitante es el más alto de todo la región (\$129.92)⁶. Al compararse con los datos del año 2005, el aumento se debe en parte al incremento, del 6% al 7%, del porcentaje del presupuesto del gobierno destinado a transferencias a gobiernos locales. El aumento en los ingresos totales municipales por habitante fue más elevado en las municipalidades pequeñas, y en segunda instancia, en las grandes. Como se analizará a continuación, en las pequeñas el aumento se explica por vía de transferencias, mientras que en las grandes por concepto de mayores ingresos propios.

6. La reducción en la categoría de municipalidades medianas se debe al tamaño de la muestra en 2005, dado que no hubo cambios en los mecanismos de distribución de los fondos FODES.

El incremento en los ingresos totales de las municipalidades pequeñas se debe en gran medida al incremento en las transferencias del gobierno central. Así pues, del 2005 al 2008, las dos muestras de municipalidades pequeñas presentan una diferencia en ingreso por transferencias de \$48.52 dólares por habitante, o sea, un 94.42% de aumento. De hecho, las cuatro municipalidades pequeñas que se encuentran en ambas muestras presentan aumentos en sus transferencias. Por su parte, el ingreso por este rubro se redujo en las muestras de municipalidades medianas y grandes, con reducciones de alrededor de \$6 por habitante.

Cuadro 3.4
El Salvador: Estructura de los ingresos municipales
(\$US montos anuales por habitante) 2005

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros ingresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$2.07 (2.58%)	\$4.84 (6.02%)	\$51.39 (63.90%)	\$20.65 (25.68%)	\$1.47 (1.83%)	\$80.43 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$4.20 (5.93%)	\$4.16 (5.88%)	\$40.88 (57.79%)	\$19.80 (28.00%)	\$1.69 (2.40%)	\$70.74 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$8.58 (15.28%)	\$13.49 (24.02%)	\$16.42 (29.25%)	\$3.69 (6.56%)	\$13.98 (24.89%)	\$56.16 (100.00%)
Promedio Nacional	\$3.62 (4.86%)	\$4.30 (8.59%)	\$43.23 (58.09%)	\$17.30 (23.24%)	\$3.88 (5.22%)	\$74.42 (100.00%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Cuadro 3.5
El Salvador: Estructura de los ingresos municipales
(\$US montos anuales por habitante) 2008

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros ingresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$2.53 (1.83%)	\$9.44 (7.30%)	\$ 99.91 (70.24%)	\$37.28 (19.01%)	\$2.20 (1.62%)	\$151.35 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$6.62 (9.95%)	\$12.19 (18.55%)	\$33.52 (54.72%)	\$11.18 (13.27%)	\$2.49 (3.52%)	\$65.99 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$18.47 (21.05%)	\$38.74 (46.58%)	\$10.86 (16.47%)	\$6.18 (6.64%)	\$4.43 (9.27%)	\$ 78.68 (100.00%)
Promedio Nacional	\$4.30 (4.61%)	\$11.75 (11.91%)	\$81.29 (63.91%)	\$30.19 (17.12%)	\$2.39 (2.46%)	\$129.92 (100.00%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

También se observa un aumento en los principales rubros de los ingresos propios municipales (impuestos y tasas, derechos y venta de servicios). Para los impuestos, el aumento es relativamente bajo, ya que el promedio de las muestras de 2005 y 2008 presenta una diferencia de \$0.68 por habitante, con lo cual prácticamente no varió en promedio el porcentaje que éstos representan de los impuestos municipales. El incremento en ingresos por tasas, derechos y ventas de servicios sí es considerablemente más alto, \$7.45 por habitante. Para las municipalidades pequeñas, dicho aumento fue de \$4.60, mientras para las medianas y grandes fue de \$8.03 y \$25.25, respectivamente. A raíz de lo anterior, este rubro tuvo un incremento en el porcentaje promedio que representa de los presupuestos, pasando de un 8.59% a un 11.91%. No obstante, parece ser que sobre todo para las municipalidades medianas, el aumento de ingreso propio no ha sido suficiente para contrarrestar la reducción en el volumen de transferencias del gobierno central.

El promedio de ingreso por endeudamiento aumentó una media de \$12.89 por habitante, lo cual convierte a El Salvador en el país con el nivel más alto de la región en este rubro. Sin embargo, dicho aumento se debe primordialmente al aumento que se dio en las municipalidades pequeñas, para las cuales este ingreso aumentó en \$16.63 por habitante. En cambio, para las municipalidades medianas se dio una reducción en el ingreso por endeudamiento en promedio de \$8.62. Esto sugiere que el incremento en transferencias del gobierno central a las municipalidades pequeñas genera una

expectativa en estas para contraer deudas, entre otras razones, porque el incremento en sus ingresos propios no son suficientes para cubrir las nuevas obligaciones generadas. Como último punto, debido al aumento en los ingresos totales, se redujo en promedio el porcentaje del servicio de deuda.

3.3.2 Egresos municipales

Los egresos anuales por habitante aumentaron durante el período 2005-2008 un promedio de \$55.72, lo cual se debe primordialmente al aumento en las municipalidades pequeñas y grandes, con aumentos respectivos de \$66.54 y \$37.21. El rubro más importante de egresos se mantiene siendo el de gastos de inversión, el cual equivale al 40,60% de los egresos totales.

Los egresos por remuneraciones se incrementaron en promedio \$11.79, lo cual se dio para todas las clasificaciones de municipalidades, sobre todo para las grandes y pequeñas. De forma similar, el egreso promedio por compra de bienes y servicios se incrementó \$13.90, similarmente para todas las clasificaciones de municipalidades, sobre todo para las grandes y pequeñas. Sin embargo, como se menciona posteriormente, el aumento en el nivel negativo de ahorro corriente sugiere que se requieren más recursos para que las municipalidades puedan contar con una plataforma operativa capaz de generar suficiente ingreso propio y así lograr una mejor ejecución de los fondos disponibles.

Cuadro 3.6
El Salvador: Estructura de egresos municipales
(\$US montos anuales por habitante) 2005

Clasificación	Egresos Municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros egresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$11.18 (13.52%)	\$9.89 (11.96%)	\$46.97 (56.78%)	\$12.75 (15.41%)	\$1.93 (2.33%)	\$82.72 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$12.54 (18.40%)	\$12.77 (18.73%)	\$31.08 (45.60%)	\$9.19 (13.48%)	\$2.58 (3.79%)	\$68.17 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$16.17 (40.05%)	\$9.34 (23.13%)	\$9.56 (23.69%)	\$0.97 (2.40%)	\$4.33 (10.73)	\$40.37 (100.00%)
Promedio Nacional	\$12.33 (16.99%)	\$10.20 (14.05%)	\$37.57 (51.77%)	\$10.00 (13.77%)	\$2.48 (3.42%)	\$72.58 (100.00%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Cuadro 3.7
El Salvador: Estructura de egresos municipales
(\$US montos anuales por habitante) 2008

Clasificación	Egresos Municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros egresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$24.97 (18.93%)	\$25.94 (19.79%)	\$72.90 (45.87%)	\$22.89 (13.80%)	\$2.57 (1.61%)	\$149.26 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$19.44 (30.25%)	\$17.26 (26.82%)	\$18.94 (28.60%)	\$8.67 (11.97%)	\$1.67 (2.36%)	\$65.98 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$29.25 (36.67%)	\$24.26 (32.61%)	\$10.15 (15.64%)	\$10.40 (10.86%)	\$3.52 (4.22%)	\$77.58 (100.00%)
Promedio Nacional	\$24.12 (22.26%)	\$24.10 (21.97%)	\$58.34 (40.60%)	\$19.30 (13.26%)	\$2.44 (1.91%)	\$128.30 (100.00%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Los egresos por inversión se incrementaron en promedio en \$20.77 por habitante. Sin embargo, esto se debe mayoritariamente al incremento de este rubro en las municipalidades pequeñas (producto a su vez del aumento en las transferencias del gobierno central). Es importante notar que los datos sugieren que los egresos en inversión disminuyeron en las municipalidades medianas y aumentaron muy levemente entre las grandes, lo cual podría explicarse por la escasa muestra de municipios en los datos del 2005.

Los pagos por servicio de deuda se incrementaron \$9.30 en promedio. El factor que más incide en dicho aumento es el incremento en las municipalidades pequeñas, las cuales aumentaron este egreso en \$10.14 por habitante. En este caso, todas las municipalidades que se encuentran en ambas muestras experimentaron incrementos en su nivel de servicio de deuda. Por su parte, las muestras de municipalidades medianas muestran una reducción en este rubro de \$0.52 y las grandes muestran un aumento de \$9.43; sin embargo, vale aclarar que este dato último dato es sesgado por el municipio de San Salvador, el cual muestra un elevado monto por servicio de deuda en 2008 de \$33.32 por habitante.

3.3.3 Indicadores financieros municipales

De nuevo, destaca el considerable aumento en los ingresos y egresos totales durante el período 2005-2008. Como parte de lo anterior, los ingresos propios incrementaron en promedio \$4.55 por habitante (32.76%) llegando a \$18.44, colocando a El Salvador en el segundo lugar a nivel cen-

troamericano. El aumento fue consistente a través de las diferentes clasificaciones de municipalidades, siendo éste mucho más elevado en las municipalidades grandes y medianas.

En cuanto al ahorro corriente (diferencia entre los ingresos corrientes y los egresos corrientes), se generó un ahorro negativo aún mayor, pasando de -\$5.52 por habitante a -\$20.67 por habitante. Esto se puede explicar por el incremento en los gastos corrientes, y se presenta con mayor intensidad en las municipalidades pequeñas, en donde pasó de -\$7.62 a -\$24.59. De hecho, tres de las cuatro municipalidades pequeñas que se encuentran en ambas muestras experimentaron considerables aumentos del ahorro corriente negativo. En otras palabras, municipalidades como estas experimentan serias dificultades para cubrir sus costos operativos.

El nivel de déficit / superávit depende mucho de la clasificación de las municipalidades. Para las municipalidades pequeñas, se cuenta con un promedio de \$2.09 de superávit por habitante, lo cual se relaciona con el aumento en las transferencias del gobierno central. En las muestras de municipalidades medianas, se presenta una reducción en el nivel de superávit de \$2.55 por habitante, lo cual se podría relacionar con la reducción en las transferencias del gobierno central para este grupo de gobiernos locales.

Cuadro 3.8
El Salvador: Ingresos y egresos per cápita de municipios
(\$US montos anuales por habitante), 2005

Clasificación	Ingresos propios	Ingresos totales	Egresos totales	Ahorro corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999) n = 16	\$8.39	\$80.43	\$82.72	-\$7.62	\$(2.29)
Medianos (20.000-79.999) n = 4	\$10.05	\$70.74	\$68.17	-\$14.22	\$2.57
Grandes (80.000 y más) n = 3	\$36.04	\$56.16	\$40.37	\$8.36	\$15.78
Promedio Nacional n = 23	\$13.89	\$74.42	\$72.58	-\$5.52	\$1.84

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Cuadro 3.9
El Salvador: Ingresos y egresos per cápita de municipios
(\$US montos anuales por habitante), 2008

Clasificación	Ingresos propios	Ingresos totales	Egresos totales	Ahorro Corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999) n = 74	\$14.17	\$151.35	\$149.26	-\$24.59	\$2.09
Medianos (20.000- 79.999) n = 20	\$21.30	\$65.99	\$65.98	-\$12.34	\$0.02
Grandes (80.000 y más) n = 6	\$61.65	\$78.68	\$77.58	-\$0.07	\$1.10
Promedio Nacional n = 100	\$18.44	\$129.92	\$128.30	-\$20.67	\$1.62

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

Se da una reducción moderada de 21.12% a 18.98% en la autosuficiencia municipal, lo cual se puede explicar porque a nivel general, el incremento en las transferencias fue mayor al incremento de los ingresos propios.

La reducción en la liquidez, la cual se da a través de todas las clasificaciones de municipalidades, se da por tres razones: el incremento de los gastos corrientes en todas las clasificaciones; la reducción de las transferencias del gobierno central en las municipalidades grandes y medianas; y el aumento en los pagos por servicio de deuda, primordialmente en las municipalidades pequeñas.

De hecho, el nivel de liquidez promedio de las municipalidades salvadoreñas es el más bajo de toda la región, lo cual incide en sus capacidades de gestión.

El bajo nivel de flexibilidad (\$0.58 por habitante), aunado al incremento en el endeudamiento, sugiere que el incremento generado en los gastos corrientes (lo cual en principio debería incidir positivamente en la capacidad operativa de las municipalidades) no es sostenible en el futuro. Como resultado, pareciera ser que son relativamente pocas las municipalidades en El Salvador que cuentan con recursos para enfrentar gastos imprevistos.

Cuadro 3.10
El Salvador: Indicadores de Situación Financiera Municipal 2005*

Clasificación	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeños (0-19.999)	12.23%	73.94%	\$ 0.14
Medianos (20.000-79.999)	15.77%	57.19%	\$ -
Grandes (80.000 y más)	56.28%	117.64%	\$ 12.41
Promedio nacional	21.12%	79.87%	\$ 2.46

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

Cuadro 3.11
El Salvador: Indicadores de Situación Financiera Municipal 2008*

Clasificación	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeños (0-19.999)	10.75%	53.04%	\$0.56
Medianos (20.000-79.999)	32.02%	73.95%	\$0.18
Grandes (80.000 y más)	76.89%	90.81%	\$2.18
Promedio Nacional	18.98%	59.49%	\$0.58

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Hacienda de El Salvador

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

3.4 SITUACIÓN DE LA JUSTICIA TRIBUTARIA

Cada municipalidad de El Salvador tiene su propia normativa tributaria (para gravar las actividades económicas). En este sentido, al 2008 existían aproximadamente 87 municipios con su propia Ley de Impuestos, mientras que el resto contaban con Tarifas de Arbitrios Municipales. Es importante recordar que no existe en El Salvador el impuesto sobre bienes inmuebles.

Para los fines de este estudio, se analizaron las normativas tributarias para 16 municipalidades salvadoreñas, dentro de las cuales se observó un esquema que se repite en 11 casos. Dicho esquema divide a las actividades económicas en tres categorías:

Cuadro 3.12
Municipalidades salvadoreñas contempladas
en el análisis de la justicia tributaria

Municipalidad	Población
Chirilagua	19.984
Concepcion de Oriente	8.179
Conchagua	37.362
El Sauce	6.546
Lolotique	14.916
Nueva San Salvador	35.982
San Cayetano Istepeque	5.103
San Ildefonso	7.799
Santa Ana	245.421
Santa Elena	17.342
Santa Rosa de Lima	27.693
Santa Rosa Guachipilin	4.930
Tejutepeque	7.114
Texistepeque	17.923
Zacatecoluca	65.826
San José Villanueva	3.860

Fuente: Elaboración propia con base en el V Censo de Población 2007

Como ejemplo de lo anterior, se presenta el esquema de impuestos establecido en la normativa tributaria de Chirilagua (Departamento de San Miguel). Como se puede observar en la tabla, los negocios con niveles de activo neto más altos pagan porcentajes menores de tributos, lo cual hace que el esquema sea claramente regresivo.

A su vez, es importante resaltar que los montos a pagar se determinan de acuerdo al tipo de actividad económica (industrial, comercial y de servicios). Para cada actividad se asignan dos o tres bandas de valor a las cuales se les asignan montos fijos a pagar, los cuales son más altos para los negocios con activos netos de mayor valor. En todas las categorías encontradas bajo este esquema, un negocio con el valor de activos netos más alto termina pagando un porcentaje menor que todos los otros negocios del esquema. Igualmente, conforme se incrementa el valor dentro de una misma banda, se va pagando un porcentaje de impuesto menor. En otras palabras, los esquemas son claramente regresivos.

Cuadro 3.13
Municipalidad de Chirilagua: Impuestos municipales
sobre actividades industriales*

Activo neto (base imponible)	Monto a pagar
De ¢ 25.000.01 a ¢ 50.000.00	¢ 50.00
De ¢ 50.000.01 a ¢ 150.000.000	¢ 50.00 más ¢ 0.85 por millar o fracción, excedente a ¢ 50.000.00
De ¢ 150.000.01 a ¢ 250.000.00	¢ 135.00 más ¢ 0.80 por millar o fracción, excedente a ¢ 150.000.00
De ¢ 250.000.01 a ¢ 500.000.00	¢ 215.00 más ¢ 0.65 por millar o fracción, excedente a ¢ 250.000.00
De ¢ 500.000.01 a ¢ 1.000.000.00	¢ 377.00 más ¢ 0.60 por millar o fracción, excedente a ¢ 500.000.00
De ¢ 1.000.000.01 a ¢ 2.000.000.00	¢ 677.50 más ¢ 0.50 por millar o fracción, excedente a ¢ 1.000.000.00
De ¢ 2.000.000.01 a ¢ 3.000.000.00	¢ 1.177.50 más ¢ 0.40 por millar o fracción, excedente a ¢ 2.000.000.00
De ¢ 3.000.000.01 a ¢ 4.000.000.00	¢ 1.577.50 más ¢ 0.30 por millar o fracción, excedente a ¢ 3.000.000.00
De ¢ 4.000.000.01 a ¢ 5.000.000.00	¢ 1.877.50 más ¢ 0.20 por millar o fracción, excedente a ¢ 4.000.000.00
De ¢ 5.000.000.01 a ¢ 10.000.000.00	¢ 2.077.50 más ¢ 0.10 por millar o fracción, excedente a ¢ 5.000.000.00
De ¢ 10.000.000.01 en adelante	¢ 2.577.50 más ¢ 0.09 por millar o fracción, excedente a ¢ 10.000.000.00

* Los datos vienen en colones ya que la normativa es previa a la dolarización del país.
 Como ejemplo, lo importante es notar la regresividad del esquema y no tanto los montos absolutos.
 Fuente: Decreto No. 645, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador

Utilizando a la Municipalidad de El Sauce como un segundo ejemplo, se aprecia un solo esquema para todos los tipos de negocio, lo cuales cuando tienen activos con un valor mayor a ¢100,000.00, pagan un 3% sobre rentabilidad. Cuando el valor de los activos es menor a ¢100,000.00, el monto a pagar se define de acuerdo al siguiente esquema:

Cuadro 3.14
Municipalidad de El Sauce: Esquema tributario sobre actividades económicas*

Valor del activo	Monto a pagar
Hasta ₡ 10,000.00	₡ 15.00
De más de ₡ 10,000.00 hasta ₡ 25,000.00	₡ 25.00
De más de ₡ 25,000.00 hasta ₡ 50,000.00	₡ 50.00
De más de ₡ 50,000.00 hasta ₡ 100,000.00	₡ 100.00
De ₡ 100,000.00 en adelante	3% sobre rentabilidad

*** Los datos vienen en colones ya que la normativa es previa a la dolarización del país. Como ejemplo, lo importante es notar la regresividad del esquema y no tanto los montos absolutos. Fuente: Decreto No. 973, Asamblea Legislativa República de El Salvador*

En términos de la equidad vertical, los negocios con activos mayores a ₡ 100.000,00 pagan el mismo porcentaje, lo cual le da un elemento de proporcionalidad al sistema. Para los demás negocios, en buena parte de los casos, el sistema es regresivo. Por ejemplo, en todos los casos los negocios de menor valor dentro de un determinado rango, pagan más que aquellos con un mayor valor que se encuentran dentro de este mismo rango. En el caso de la municipalidad de Lolotique, el esquema utilizado es igual en forma, pero utiliza diferentes montos.

En la Municipalidad de Tejutepeque, el sistema divide a los negocios de acuerdo a tres categorías: comercial y de servicios, industrial y financiera. En cada categoría, se usa como base impositiva el activo neto y se establecen bandas con diferentes porcentajes de pago para cada una. En todas las categorías, los negocios con valor más bajo pagan los porcentajes más altos, lo cual hace al sistema regresivo. Sin embargo, el porcentaje a pagar aumenta para las bandas superiores, lo cual brinda un elemento de progresividad. En el caso de la municipalidad de Texistepeque, se utiliza un esquema igual en forma, pero que utiliza montos diferentes.

Finalmente, en la municipalidad San José Villanueva se dividen los negocios de acuerdo a cuatro categorías: industriales, comerciales, de servicios y financieros. Cada una cuenta con un esquema de bandas en función del valor del activo neto. Para la banda inferior es un monto fijo, lo cual introduce un elemento de regresividad que aplica para los contribuyentes dentro de esa banda. Para las bandas superiores, el porcentaje a pagar es mayor conforme se incrementa el valor neto de los activos, lo cual hace al sistema fundamentalmente progresivo.

3.5 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Al igual que en la mayoría de los países de la región, las municipalidades salvadoreñas enfrentan un entorno institucional adverso para generar resultados financieros positivos. En particular, destaca que no sólo se limita totalmente la capacidad de los gobiernos locales para establecer impuestos, sino que además, la Asamblea Legislativa no facilita que un centenar de propuestas de tarifas de

impuestos se actualicen. Lo anterior redundaría en una recaudación mayor y más apegada a los principios de la justicia tributaria.

Más aún, El Salvador no cuenta con un impuesto a los bienes inmuebles, la cual es una fuente importante y progresiva de recursos para las municipalidades centroamericanas. Aunado a esto está el hecho de que el impuesto a la actividad económica podría recaudar una cantidad de recursos mucho mayor si se cobrara de acuerdo a los ingresos o utilidades de las empresas. Aparte de eso, el país cuenta con un alto número de municipios pequeños, lo cual genera dificultades para que los ayuntamientos desarrollen la base administrativa necesaria para la generación de montos significativos de ingresos propios.

Por otra parte, a pesar de que las transferencias del gobierno central a las municipalidades son importantes, pareciera ser que no son lo suficientemente altas para que las municipalidades asuman adecuadamente todas las competencias y atribuciones que se les otorgan, lo cual repercute en que estas deban contraer cantidades altas de deuda, sobre todo en el caso de las municipalidades de jurisdicciones más pequeñas. Además, las restricciones que se imponen para utilizar sólo un 25% de estos fondos en gastos corrientes también limitan la capacidad de manejo de la deuda. En este sentido, se observó que el ahorro corriente es negativo en la gran mayoría de las municipalidades. Este fenómeno se podría reducir un tanto si no se limitara el uso de las transferencias del gobierno central a sólo 25% para los gastos operativos. De lo contrario, es posible que el nivel de endeudamiento de las municipalidades se acumule hasta llegar a niveles inmanejables, sobre todo en los municipios de menor tamaño.

Asimismo, a pesar de que El Salvador cuenta con el sistema de distribución de transferencias del gobierno central que más se apega al principio de solidaridad, se podría ampliar la proporción de fondos distribuidos en base a criterios de equidad social-territorial. En particular, destaca que las municipalidades de las jurisdicciones más pequeñas (y por lo general de menores recursos económicos) son las que tienen gastos por servicio de deuda más altos.

En lo que respecta a los resultados financieros de las municipalidades, a pesar de que se observa un incremento considerable en los ingresos totales, y que las municipalidades salvadoreñas son las que tienen los niveles más altos de ingresos por habitante en la región, se observan aún dos problemas importantes. Por una parte, el aumento en ingresos tributarios es relativamente pequeño, lo cual hace a las municipalidades (sobre todo las pequeñas y medianas) particularmente dependientes de los fondos FODES. Además, a pesar de que sí se dio un aumento importante en gastos administrativos tales como remuneraciones y compra de bienes y servicios, se podría argumentar que este aumento no es suficiente, particularmente dados los altos niveles negativos de ahorro corriente en las municipalidades pequeñas y medianas. En este sentido, contar con una base operativa suficiente es vital para poder administrar eficazmente las transferencias del gobierno central, sobre todo si estas van en aumento.

Para mejorar el estado de la suficiencia financiera a nivel local, se debe seguir promoviendo la creación del Impuesto a los Bienes Inmuebles. Paralelamente, se debe asegurar que existan los mecanismos necesarios para la aplicación efectiva de dicho impuesto. Por otra parte, es importante lograr un sistema que permita un ajuste expedito de los impuestos a la actividad económica cobrados a

nivel local, sobre todo a fin de que se puedan establecer impuestos que se cobren en función del nivel de ingresos del contribuyente, y que a su vez, sean más simples de cobrar (como en el caso del impuesto al ingreso que cobran las municipalidades de Nicaragua). De esta forma, será posible ampliar la base impositiva municipal, y así, mejorar la cantidad y calidad de los bienes y servicios municipales, además de reducir los saldos negativos de ahorro corriente prevalecientes en la gran mayoría de municipios.

También se debe considerar el desarrollo del asociacionismo municipal a fin de generar ventajas de escala que redunden en mayor generación de ingresos propios, sobre todo para las municipalidades más pequeñas, las cuales tienden a tener altos niveles de ahorro negativo y bajos niveles de recaudación.

En lo que respecta a la justicia tributaria, las municipalidades salvadoreñas cuentan con esquemas tributarios altamente regresivos. Sólo en una municipalidad se identificó un sistema fundamentalmente progresivo, el cual, no obstante, cuenta con un elemento de regresividad para los contribuyentes con menor capacidad de pago. Se recomienda que, en el futuro, las normativas tributarias municipales tengan a lo mínimo esquemas proporcionales. El caso de San José Villanueva, en donde se encontró un sistema fundamentalmente progresivo, podría servir como modelo para el resto del país.

CAPÍTULO CUATRO

GUATEMALA



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en Guatemala. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía guatemalteca, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades guatemaltecas. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

4.1 CONTEXTO NACIONAL

La República de Guatemala limita al norte y oeste con México, al sur con el Océano Pacífico y al este con Belice, El Salvador y Honduras y cuenta con una extensión territorial de 108.889 kilómetros cuadrados. Según el censo del Instituto Nacional de Estadística, la población estimada para 2008 es de 13.678.000 habitantes.

La administración política divide al país en ocho regiones, las cuales a su vez se reparten en 22 departamentos y éstos en 333 municipios. Según la división política del Estado de Guatemala, en cada región existe un municipio que opera como cabecera departamental.

La Constitución guatemalteca establece al Gobierno Municipal como una autoridad electa directamente por el voto popular y reconoce el régimen autónomo de la administración del poder local. Los municipios son gobernados por el alcalde/sa, síndicos y concejales, cuyos miembros son de elección popular.

4.2. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

4.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de Guatemala, el Producto Interno Bruto -PIB-, en millones de dólares en 2008 fue de \$ 36.280 millones⁷, resultando en un PIB per cápita de \$2.652.

7. <http://www.imf.org/external/pubs/>

Los datos contenidos en el cuadro 4.1 indican que los ingresos y gastos del gobierno central son alrededor de 3.5 veces mayores que los ingresos y gastos de los gobiernos locales, lo cual apunta hacia un reto fundamental para que se apliquen los principios de subsidiariedad y suficiencia financiera, según se verá a continuación.

Cuadro 4.1
Guatemala: Gastos de Gobierno Central y Gobiernos Locales, 2008

Tipo de Gobierno	Gasto por habitante (% del PIB per cápita)*
Gobierno Central	13.72%
Gobiernos locales	3.75%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

4.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional por medio de cuatro ejes fundamentales que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad.

4.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. La Constitución de Guatemala no reconoce una facultad directa a los municipios para establecer los impuestos municipales. Por su parte, el Código Municipal sólo faculta a los Concejos Municipales a promover la creación, modificación o supresión de arbitrios del municipio al poder Ejecutivo, quien lo trasladará como iniciativa de ley al Congreso de la República, para que éste dé su aprobación. Consecuentemente, es competencia del Congreso la emisión de normas para la creación de impuestos municipales.

Autonomía para establecer tasas. El Art. 72 del Código Municipal señala que es competencia de los municipios la determinación y cobro de tasas y contribuciones que sean “justas” y “equitativas” por la prestación de los servicios públicos municipales en la circunscripción territorial.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. También se limita la autonomía al restringir a las municipalidades el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central. Por su parte, para las coparticipaciones tributarias, el Gobierno Central también determina los destinos específicos a los que deberán destinarse los recursos recaudados.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. La participación privada como fuente de financiamiento municipal es permitida por la legislación, aunque por el momento se utiliza de manera limitada. Mientras tanto, el Código Municipal expresa que las municipalidades pueden otorgar a personas individuales y jurídicas la concesión para la prestación de servicios públicos municipales que operen en sus circunscripciones territoriales. El mismo Código dispone que los servicios municipales podrán ser prestados y administrados por la municipalidad y sus dependencias administrativas, mancomunidades de municipios o por medio de concesiones otorgadas.

Autonomía para la contratación de deuda. El Código Municipal otorga a los Concejos Municipales la facultad de aprobar la emisión de acciones, bonos y demás títulos y valores necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio. Dichas emisiones deberán respetar las disposiciones bursátiles y financieras aplicables a nivel general. Asimismo, el Artículo 114 del Código Municipal autoriza a las municipalidades a pignorar los ingresos propios o las transferencias que provengan del Gobierno Central hasta un monto razonable, siempre que se destine al pago de los montos de las deudas municipales.

Por otra parte, la legislación permite a las municipalidades asumir empréstitos; sin embargo, esta opción se utiliza de forma limitada. Dichos créditos están limitados a que sólo pueden ser ejecutados durante el período de gobierno, excepto en los casos cuando se justifica con un estudio de factibilidad. Igualmente, las municipalidades están autorizadas legalmente para emitir bonos y titularizaciones; no obstante, dicha opción no se utiliza.

4.2.2.2 Suficiencia financiera de las municipalidades

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procura asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 257 de la Constitución de Guatemala, el Estado debe transferir del presupuesto general fondos públicos a las municipalidades. Esta disposición constitucional se desarrolla en el artículo 118 del Código Municipal, según el cual el Ministerio de Finanzas Públicas depositará directamente y sin intermediarios el monto de cada municipalidad en las cuentas del sistema bancario nacional. Esta normativa comenzó a operar desde 1987 con el 8% del presupuesto nacional, hasta llegar al 10% en 1994.

Además de la asignación constitucional mencionada, las municipalidades reciben asignaciones de otras leyes tributarias específicas, según lo dispone en artículo 124 del Código Municipal, tales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Único sobre Bienes Inmuebles; Impuesto sobre la Circulación de Vehículos, e Impuesto a la Distribución de Petróleo y derivados.

No obstante lo anterior, las municipalidades en la muestra del estudio reportan montos promedio de recolección de impuestos por habitante particularmente bajos (\$2.48 por habitante). Esto se debe en buena medida al hecho de que los impuestos por actividad económica se cobran en fun-

ción del tipo de actividad y no del nivel de ingreso del contribuyente. Esto hace que ciertos tipos de negocios contribuyan cantidades desproporcionadas, mientras que otros prácticamente no generan recursos al erario municipal. Este tipo de situaciones se originan, entre otros aspectos, por la falta de un Código o Ley Tributaria Municipal que facilite la actualización de las tarifas de impuestos, las cuales, por su antigüedad, en muchos casos se han vuelto obsoletas (no se ajustan ni a la inflación ni a los cambios en la productividad del sector).

A su vez, también existe la necesidad de fortalecer la gestión de cobro municipal, ya que se observa muy poco ingreso por concepto de multas e intereses a contribuyentes morosos. Pero también, como se analizará luego, es importante notar que la fórmula utilizada para repartir las transferencias municipales no incentiva al aumento de la recaudación propia municipal.

En suma, a pesar de que existen montos por transferencias relativamente altos, lo limitado de los ingresos propios de las municipalidades reduce considerablemente las posibilidades de cumplir a cabalidad con sus competencias.

4.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales.

4.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

Los criterios utilizados para la asignación de las transferencias a las municipalidades incorporan hasta cierto punto el principio de solidaridad, como puede apreciarse en el cuadro No 4.2. No obstante, este porcentaje (10%) es comparativamente pequeño, siendo menor que en países como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica.

Por otra parte, al ser distribuido un 25% de los fondos en partes iguales, esto beneficia desproporcionadamente a los municipios más pequeños. Por ejemplo, las municipalidades de Santa María Visitación (1.919 habitantes) y San José del Golfo (5.156 habitantes) reciben \$487.74 por habitante y \$517.75, respectivamente, lo cual significa más de cinco veces más que el promedio nacional. En este sentido, debe tomarse en cuenta que en comparación con otros países como

Nicaragua y Costa Rica (en donde la población promedio por municipio es mayor), los municipios guatemaltecos son en promedio considerablemente más pequeños, lo cual implica que los ejemplos presentados no son casos aislados.

Además, al distribirse otro 25% de los fondos en proporción al ingreso per cápita ordinario, se favorece a los municipios con mayores niveles de riqueza. En este sentido, si lo que se quiere es incentivar la recaudación propia municipal, sería más recomendable contar con alguna medida de eficiencia en la recaudación que tome en cuenta las condiciones económicas de los.

En resumen, el esquema de distribución de fondos de transferencias del presupuesto nacional, en buena medida atenta contra el principio de la solidaridad intermunicipal.

Cuadro 4.2
Guatemala: forma de distribución de las transferencias del presupuesto nacional las municipalidades

Porcentaje	Forma de distribución
25%	Proporcionalmente a la población de cada municipio
25%	Proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal
25%	Partes iguales entre todos los municipios
15%	Proporcionalmente al número de aldeas y caseríos de los municipios
10%	Proporcionalmente inverso al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal

Fuente: Decreto No. 12-2002, Congreso de la República de Guatemala

4.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para realizar el análisis cuantitativo de las finanzas municipales en Guatemala, se generó una muestra aleatoria de 100 municipalidades. Dicha muestra se distribuye de la siguiente manera:

Cuadro 4.3
Muestra de municipalidades guatemaltecas analizadas

Clasificación (Población del municipio)	Número de municipalidades en la muestra
Pequeño (0 – 19.999 hab.)	36
Medianos (20.000-79.999 hab.)	53
Grandes (80.000 y más hab.)	11
Total	100

4.3.1 Ingresos Municipales

El nivel total de ingresos anuales por habitante (\$106.81) es el segundo más alto de la región, solo por debajo de El Salvador. Este rubro aumentó en 14,18% del nivel medido en el 2005 (\$93.54).

En el 2008 destaca el bajo nivel de recaudación de impuestos y tasas, derechos y venta de servicios (\$2.48 anuales por habitante y \$6.60 respectivamente), lo cual en conjunto representa sólo un 10,11% del ingreso total municipal. En lo que respecta a los ingresos tributarios, sólo la República Dominicana cuenta con niveles menores de recaudación, mientras que para los ingresos por tasas, derechos y ventas de servicios, Guatemala sólo supera a República Dominicana y Honduras.

Lo anterior contrasta con el alto volumen de transferencias, el cual es el más alto de toda la región (\$83.36). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que debido a la fórmula de cálculo de distribución de las transferencias del presupuesto nacional, la cual incluye una porción fija por municipio independientemente de su tamaño, las municipalidades de menor tamaño terminan recibiendo montos considerablemente más altos por habitante.

Cuadro 4.4
Guatemala: estructura de ingresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación (Población de municipio)	Ingresos Municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$2.01 (0.92%)	\$8.81 (4.69%)	\$153.58 (84.01%)	\$22.70 (9.09%)	\$2.75 (1.29%)	\$189.85 (100%)
Medianos (20.000-79.999)	\$2.21 (2.82%)	\$4.38 (7.39%)	\$47.32 (79.57%)	\$6.32 (7.77%)	\$2.03 (2.46%)	\$62.24 (100%)
Grandes (80.000 y más)	\$5.63 (8.04%)	\$10.68 (17.70%)	\$25.21 (60.51%)	\$4.34 (8.08%)	\$2.64 (5.67%)	\$48.50 (100%)
Promedio Nacional	\$2.48 (2.66%)	\$6.60 (7.45%)	\$83.36 (79.26%)	\$12.02 (8.27%)	\$2.35 (2.36%)	\$106.81 (100%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Economía de Guatemala

Los ingresos por endeudamiento también son relativamente altos, siendo Guatemala el país con el segundo nivel más alto de ingreso anual por endeudamiento por habitante (\$12.02), superado solamente por El Salvador (\$30.19 por habitante). Dicho endeudamiento es particularmente alto en las municipalidades pequeñas, las cuales promedian \$22.70 por este rubro. En este sentido, es importante notar que este dato es en parte afectado por unas cuantas municipalidades con montos por deuda especialmente elevados; por ejemplo, la municipalidad de San José Acatepa registró ingresos por endeudamiento por \$99.38 por habitante, equivalente a un 55% de su ingreso total del año.

4.3.2 Egresos municipales

Destaca que, debido a los altos volúmenes relativos de transferencias que reciben las municipalidades de menor tamaño, sus niveles de egresos anuales por habitante son considerablemente mayores a los de las municipalidades medianas y grandes. Además, ésta no sólo se traduce en mayores niveles de inversión, sino que además, redundando en mayores gastos corrientes, tales como remuneraciones y compra de bienes y servicios. Esto no es común en el resto de países de la región, donde frecuentemente altos niveles de transferencias no generan los suficientes ingresos corrientes para cubrir los gastos administrativos.

La estructura de egresos municipales guatemalteca se destaca por un elevado porcentaje de gastos en inversión (61.34%) y un bajo nivel de gastos en remuneraciones (13.96%). Lo primero demuestra una importante capacidad municipal para la realización de obras de desarrollo, mientras que lo segundo pareciera indicar que hay espacio para fortalecer la cantidad y nivel de los y las funcionarios municipales.

También se observa el segundo nivel de egresos por servicio de deuda más alto de los países del estudio, con un promedio de \$9.23 por habitante. Una posible explicación es que la expectativa de altos niveles de transferencias futuras está motivando la generación de mayores niveles de deuda. No obstante, también se dan casos de municipalidades con niveles de transferencias menores al promedio nacional que tienen egresos por endeudamiento relativamente altos, como en el caso de la municipalidad de Gualán, la cual dedicó \$31.99 por habitante al pago de deuda (35% de su presupuesto total).

Cuadro 4.5
Guatemala: Estructura de egresos municipales 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos Municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999)	\$20.10 (11.55%)	\$14.62 (8.41%)	\$107.86 (62.00%)	\$14.61 (8.40%)	\$16.78 (9.64%)	\$173.97 (100%)
Medianos (20.000-79.999)	\$10.58 (16.94%)	\$4.71 (7.55%)	\$39.27 (62.91%)	\$6.25 (10.01%)	\$1.62 (2.59%)	\$62.42 (100%)
Grandes (80.000 y más)	\$11.13 (24.29%)	\$5.50 (11.99%)	\$19.67 (42.90%)	\$6.00 (13.08%)	\$3.55 (7.75%)	\$45.85 (100%)
Promedio Nacional	\$14.07 (13.96%)	\$8.37 (8.30%)	\$61.81 (61.34%)	\$9.23 (9.16%)	\$7.29 (7.23%)	\$100.75 (100%)

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Economía de Guatemala

4.3.3 Indicadores financieros

Destaca que el nivel de ingresos propios (\$11.43) es el tercero más bajo de la región, superando sólo a la República Dominicana y Honduras. En el caso de las municipalidades pequeñas y las grandes, los niveles de ingresos propios y de ingresos externos son suficientes para generar niveles positivos de ahorro corriente. Para las municipalidades medianas, el monto negativo del ahorro corriente evidencia que el criterio de distribución de las transferencias del gobierno central está generando dificultades en estas municipalidades para cumplir tanto con los gastos corrientes como para generar suficientes niveles de capital.

El superávit promedio de \$15.88 por habitante en las municipalidades pequeñas sugiere que los altos volúmenes de ingreso por transferencias que reciben tienden a afectar su capacidad de ejecución.

Cuadro 4.6
Guatemala: Ingresos y egresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos Totales	Ingresos propios	Egresos Totales	Ahorro Corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999)	\$189.85	\$13.57	\$173.97	\$0.48	\$15.88
Medianos (20.000-79.999)	\$62.24	\$8.61	\$62.42	-\$0.67	\$0.45
Grandes (80.000 y más)	\$48.50	\$18.95	\$45.85	\$4.23	\$0.96
Promedio Nacional	\$106.81	\$11.43	\$100.75	\$0.24	\$6.05

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Economía de Guatemala

Cuadro 4.7
Guatemala: Resultados financieros municipales, 2008

Clasificación	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante)**
Pequeños (0-19.999)	7%	81.37%	\$ 5.83
Medianos (20.000-79.999)	13%	77.78%	\$ 1.73
Grandes (80.000 y más)	31%	90.40%	\$ 4.86
Promedio Nacional	12%	80.33%	\$ 3.52

Fuente: Cálculos realizados con base en datos del Ministerio de Economía de Guatemala

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

El nivel de autosuficiencia es el segundo más bajo de la región y es particularmente bajo en las municipalidades pequeñas, las cuales muestran un promedio de apenas 7%. En particular, tanto las municipalidades pequeñas como las medianas generan menos del 13% de sus ingresos, lo cual hace que la estabilidad financiera de estas entidades dependa fundamentalmente de las transferencias.

En el caso de las municipalidades medianas y pequeñas, el bajo nivel de autosuficiencia va aunado a niveles relativamente bajos de liquidez (81,37% y 77,78%). Lo anterior se debe en parte a que algunas municipalidades deben dedicar proporciones relativamente altas de su presupuesto al servicio de deuda y a que la falta de generación de ingresos propios, sobre todo en las municipalidades medianas, no es compensado por los niveles actuales de transferencias del gobierno central.

Se observa un nivel de flexibilidad de \$3.52 por habitante, lo cual es relativamente bueno a nivel de la Región como un todo. No obstante, se observa una considerable diferencia entre los niveles de flexibilidad en las municipalidades medianas (\$1.73 por habitante) y los de las municipalidades pequeñas y grandes (\$5.83 por habitante y \$4.86 por habitante, respectivamente). Este dato, aunado al nivel relativamente alto de superávit experimentado por las municipalidades pequeñas, sugiere que hay espacio para la reformulación de la fórmula de distribución de las transferencias del gobierno central, de forma que exista una mejor proporción entre las municipalidades medianas y las pequeñas y grandes.

4.4 Situación de la justicia tributaria

Existen dos principales fuentes de ingreso tributario para las municipalidades de Guatemala: el impuesto a la tenencia del patrimonio y los impuestos a la actividad económica. Los primeros, los cuales constituyen más del 60% del ingreso tributario en la mayoría de municipalidades, aplican a nivel nacional y están regidos por la Ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles (Decreto No 15-98), mientras que los segundos son determinados por ordenanzas propias de cada municipalidad.

Impuesto de bienes inmuebles

La base impositiva de este impuesto son los bienes inmuebles, dentro de los cuales se toma en cuenta el terreno, las estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras, así como los cultivos permanentes. La ley asigna a las municipalidades la responsabilidad de su cobro, pero abre la posibilidad de que éste sea cobrado por el Banco de Guatemala, como agente del gobierno central. De los montos recaudados, el 75% debe ser destinado a las municipalidades y un 25% al gobierno central.

La ley establece una serie de exenciones al impuesto, más que nada para inmuebles propiedad de entidades del Estado y sin fines de lucro. Los inmuebles propiedad de cooperativas son las únicas correspondientes al sector privado que reciben la exención.

El monto a pagar por propiedad se determina de la siguiente manera, en función del valor de la misma:

- Hasta Q 2,000.00: Exento
- De Q 2,000.01 a Q.20,000.00: Q. 2 por millar
- De Q. 20,000.01 a Q.70,000.00: Q. 6 por millar
- De Q. 70,000.01 en adelante: Q. 9 por millar

En cuanto a la equidad horizontal, al aplicar a prácticamente todo el sector privado, este impuesto en general respeta dicho principio (contribuyentes con igual capacidad de pago pagan el mismo monto). Sin embargo, dado que incluye activos fijos tales como estructuras e instalaciones adheridas al inmueble, así como los cultivos permanentes, se espera que afecte en mayor proporción a las personas jurídicas y físicas dedicadas a actividades económicas que hagan un uso intensivo de dichos tipos de activos. No obstante, debe tomarse en cuenta las dificultades que pueden

resultar de la medición de la capacidad de pago de los contribuyentes utilizando otros esquemas base tales como el ingreso neto.

En cuanto a la equidad vertical, este esquema se distingue de otros en Centroamérica por su elemento progresivo. En particular, conforme se incrementa el valor de la propiedad, el porcentaje a pagar es mayor, mientras que en países como Costa Rica, el porcentaje a pagar es igual independientemente del valor de la propiedad.

Impuesto a la actividad económica

Para este tipo de impuestos, se analizó una muestra de seis municipalidades para los cuales fue posible localizar el plan de arbitrios municipales.

Pachalum

Población: 7.037 habitantes

El plan de arbitrios establece dos tipos de impuesto; uno de ellos que se cobra en función de cantidad producida, mientras que el otro consiste de montos fijos para ciertas actividades (ver cuadro siguiente), los cuales no varían en función de los ingresos, utilidades o cantidad producida. El impuesto en función de la cantidad producida se aplica a actividades agrícolas, minerales, silvícolas, y a ciertas actividades industriales. Dentro de las actividades agrícolas se consideran productos tales como: frijoles, mangos, naranjas, pomos rosa y jocotes. Para las actividades industriales que se gravan bajo este mecanismo, se incluyen la panela y el aguarrás. Para las actividades minerales se grava la extracción de cuarzo, mientras que para las silvícolas se cobra un monto por volumen extraído en función del tipo de madera.

Cuadro 4.8
Municipalidad de Pachalum – Actividades económicas gravadas con montos fijos

Establecimientos comerciales	Actividades industriales y artesanales	Empresas que prestan servicios públicos
Abarroterías Tiendas o pulperías Carnicerías Cantinas Almacenes de mercadería en general Depósitos de víveres en general Farmacias	Molinos de nixtamal Panaderías	Refresquerías Pensiones Comedores Servicios profesionales Servicios de realización de trámites

Fuente: Decreto Número 35-89, Congreso de la República de Guatemala

Santa Cruz El Chol

Población: 19.012 habitantes

El plan de arbitrios establece dos tipos de impuestos; uno de ellos que se cobra en función de cantidad producida, mientras que el otro consiste de montos fijos para ciertas actividades. El cobro por cantidad aplica para actividades agrícolas, apícolas, silvícolas, pecuarias, y ciertas actividades industriales. Para las actividades agrícolas, se establecen montos a pagar en función de cantidad producida, la cual varía según el tipo de producto. Se incluyen, por ejemplo, frijoles, maíz, limones, jocotes y granadillas.

Para las actividades silvícolas, se aplica un monto en función del tipo y cantidad de madera extraída. Para las actividades industriales, se establecen montos en función de la cantidad de producto producido para el aguarrás, brea de pino, miel de caña y trementina. La actividad pecuaria incluye cabezas de ganado menor y mayor y se cobran montos fijos en función de la cantidad de cabezas. Los demás impuestos se cobran con montos fijos independientemente del nivel de ingreso, utilidades o cantidad producida.

Cuadro 4.9
Santa Cruz El Chol - Actividades económicas gravadas con montos fijos

Establecimientos comerciales	Actividades industriales y artesanales	Empresas que prestan servicios públicos
Abarroterías Cantinas Marranerías Tiendas o pulperías Venta de medicinas Venta de productos agropecuarios	Molinos de nixtamal o cereal Panaderías Sastrerías	Oficinas de servicios profesionales Comedores Oficinas de transportes y representaciones o agencias comerciales Mesas de billar

Fuente: Decreto 11-89, Congreso de la República de Guatemala

San Andrés de Villaseca

Población: 32.819 habitantes.

El plan de arbitrios de este municipio sólo establece cobros mensuales para establecimientos comerciales, actividades industriales y artesanales y para empresas que prestan servicios públicos. Para todas estas categorías, se establecen montos fijos a pagar de forma mensual que no varían en función del volumen de producción, ingresos o ganancias; dichos montos se asignan en función del tipo específico de actividad.

Cuadro 4.10
San Andrés de Villaseca – Actividades económicas gravadas con montos fijos

Establecimientos comerciales	Actividades industriales y artesanales	Empresas que prestan servicios públicos
Tiendas / Pulperías Cantinas Marranerías Carnicerías Depósitos de agua y/o cervezas Ventas de calzado Ventas de ropa Farmacias Ventas de medicinas Venta de lubricantes Venta de productos agrícolas Ferreterías	Panaderías y reposterías Molinos de nixtamal Sastrerías	Gasolineras Cafeterías Comedores Talleres de mecánica Servicios profesionales Servicios de realización de trámites Oficinas de negocios, transportes, representaciones

Fuente: Decreto 13-89, Congreso de la República de Guatemala

Panzós

Población: 44.470 habitantes.

El plan de arbitrios de este municipio establece cobros mensuales para establecimientos comerciales, actividades industriales y artesanales y para empresas que prestan servicios públicos. Para todas estas categorías, se establecen montos fijos a pagar de forma mensual, independientemente del tamaño del negocio; dichos montos no varían en función del volumen de producción, ingresos o ganancias.

Cuadro 4.11
Parzós - Actividades económicas gravadas con montos fijos

Establecimientos comerciales	Actividades industriales y artesanales	Empresas que prestan servicios públicos
Tiendas y/o pulperías Carnicerías Cantinas Ferreterías Librerías y/o papelerías Ventas de medicinas Ventas de calzado Ventas de repuestos / accesorios para vehículos	Molinos de nixtamal Panaderías Fábricas de velas Sastrerías Herrerías y hojalaterías Talleres de carpintería	Comedores Refresquerías Hoteles Pensiones Barberías Talleres de mecánica

Fuente: Decreto 12-89, Congreso de la República de Guatemala

Análisis

En todos los casos, al estar las actividades gravadas en función de categorías muy específicas, se abre la posibilidad de que un negocio no sea gravado del todo, lo cual va en contra del principio de la equidad horizontal. Por ejemplo, de las municipalidades analizadas, sólo la de Panzós establece un monto a pagar para hoteles y barberías; en otras palabras, dichos establecimientos en el resto de municipios no serían sujetos de pago.

En términos de equidad vertical, en los casos en que se establece un monto a pagar en función de la cantidad producida, se da al menos un cobro de tipo proporcional. Sin embargo, en ninguno de los casos analizados se encontraron esquemas progresivos. Por otra parte, en el caso de los impuestos a los que se aplican montos fijos (los cuales se aplican en todos los casos para establecimientos comerciales, actividades industriales y artesanales y empresas que prestan servicios públicos), se genera un resultado regresivo, ya que dichos montos representan porcentajes mayores del ingreso disponible para el pago de impuestos para aquellos contribuyentes con menor capacidad de pago.

4.5 RESUMEN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

Como primer punto, es importante destacar que las municipalidades guatemaltecas son las segundas con mayores ingresos per cápita en la región, luego de las salvadoreñas. Asimismo, en Guatemala las transferencias del presupuesto nacional hacia las municipalidades son las más elevadas en la región y representan el 79.26% de los ingresos municipales.

A pesar de que existe un impuesto a los bienes inmuebles con un esquema progresivo que es cobrado por las municipalidades, los ingresos tributarios son considerablemente bajos (\$2.48 por habitante), lo cual apunta hacia la necesidad inmediata e inminente de fortalecer la capacidad de recaudación tributaria de las municipalidades. Asimismo, debe tomarse en cuenta que los impuestos a la actividad económica que se cobran a nivel local deben ser aprobados por el Congreso de la República, lo cual resulta en esquemas tributarios locales considerablemente desfasados. Por ejemplo, se observó sistemáticamente en las leyes de impuestos municipales analizadas que se cobran tasas fijas a las actividades económicas; esto claramente limita los montos que se pueden recolectar a través de estos tributos y atenta en contra de los principios de justicia tributaria. Ante esta situación, lo más recomendable es otorgar a las municipalidades el poder de establecer sus propios tributos sin necesidad de aprobación legislativa. Si lo anterior no fuera posible, se podría considerar el ejemplo de Nicaragua, en donde todas las municipalidades cobran un mismo impuesto a la actividad económica, el cual se cobra a través de un porcentaje de los ingresos brutos de los contribuyentes

En cuanto a los egresos, el rubro de remuneraciones es bajo como porcentaje de los egresos totales (13.96%), por lo que se podría esperar una mejora en la calidad y cantidad de los servicios y gestión municipal si este monto fuera aumentado, preferiblemente, paralelo a la implementación del servicio civil municipal.

En particular, destaca que en las municipalidades pequeñas, se observa en promedio un superávit de \$15.88, lo cual sugiere que se sub-ejecutan los recursos de las transferencias del gobierno central. Aunado a esto está el hecho de que las transferencias del gobierno central son comparativamente altas, pero al estar sus destinos limitados por la legislación, se reduce considerablemente el margen de maniobra de los gobiernos locales para asignar estos recursos en función de sus necesidades más importantes. Por tanto, aparte de lo mencionado anteriormente con relación a mejores estructuras tributarias, también es importante brindar más flexibilidad a las municipalidades para utilizar los fondos de las transferencias del gobierno central para gastos administrativos. Para ello, se puede brindar más flexibilidad a las municipalidades con menos posibilidades de generar ingresos propios.

El anterior punto también está relacionado con el esquema de distribución de las transferencias del gobierno central ya que un 25% de las mismas se asignan en partes iguales a todas las municipalidades, lo cual genera montos de transferencias comparativamente altas para las municipalidades más pequeñas. Además otro 25% se asigna en proporción al ingreso per cápita ordinario, lo cual favorece a las municipalidades con más recursos, mientras que sólo un 10% se asigna en función inversa al ingreso ordinario de las municipalidades. Por estas razones, se recomienda establecer un porcentaje más alto que se distribuya con criterios de solidaridad intermunicipal, tales como niveles de pobreza o desarrollo humano y que el porcentaje que se distribuye en función del ingreso ordinario de las municipalidades tome en cuenta las limitaciones de cada jurisdicción.

En lo que respecta a la justicia tributaria, mientras que el cobro del impuesto de bienes inmuebles en Guatemala, en principio al menos, está en línea con los conceptos de equidad horizontal y vertical, no es así para los impuestos a la actividad económica. En este caso, debido a la inclusión de categorías muy específicas de tipos de actividad gravadas y la existencia de cobros de montos fijos en buena parte de los categorías aplicadas, se atenta tanto contra la equidad horizontal como contra la vertical.

Idealmente, los impuestos por actividad económica deberían tomar como base alguna medida mediante la cual se evalúe la capacidad de pago, como el ingreso neto o bruto. Por ejemplo, en la mayoría de municipalidades costarricenses, el contribuyente realiza una declaración de ingresos, la cual puede ser analizada contra la declaración presentada para el pago del impuesto sobre la renta. Un sistema de este tipo permite limitar el número de contribuyentes cuyas actividades no son gravadas y abre la posibilidad de que se cobre un impuesto que sea al menos proporcional a la capacidad de pago.

Pero, por otra parte, es de entender que dichas medidas sean difíciles de aplicar para negocios con un menor nivel de formalización. Por esta razón, se podría aplicar un sistema basado en declaraciones de ingreso para actividades de mayor nivel de formalización y cobros específicos por actividad para los casos en que dicha declaración no permita algún tipo de control. Además, en la medida de lo posible, se debería incrementar el número de actividades incluidas; por ejemplo, en Panamá, donde también se da un cobro fijo por tipo de actividad, se cuenta con un número bastante mayor de categorías, las cuales tienden a darse de forma relativamente estandarizada a través de las diferentes municipalidades. Otra opción es que se establezcan categorías abiertas (Ej. comercios al detalle en general) que permitan cubrir a todos aquellos negocios a los cuales no califica ninguna de las categorías establecidas.

CAPÍTULO CINCO

HONDURAS



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en Honduras. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía hondureña, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades hondureñas. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

5.1 CONTEXTO NACIONAL

Según el Instituto Nacional de Estadísticas, Honduras tiene una población estimada en 7.509.000 habitantes⁸. La administración política divide al país en 18 departamentos y 298 municipios. Los municipios son gobernados por un alcalde/sa y una Corporación Municipal, cuyos miembros son escogidos por elección popular.

5.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

5.2.1 Entorno económico

Según el Banco Central de Honduras, el producto interno bruto en Honduras en 2007 fue de \$US 12,374 (millones de dólares) resultando en un PIB per cápita de US\$ 1.647,89⁹.

A partir de los datos contenidos en el cuadro 5.1, se deriva que el gasto del gobierno central en Honduras es más de cuatro veces superior que el de los gobiernos locales.

8. <http://www.imf.org/external/pubs/> (estimación del Fondo Monetario Internacional basada en datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras).

9. <http://www.imf.org/external/pubs/>

Cuadro 5.1
Honduras: Información sobre gastos de Gobierno Central
y Gobiernos Locales, 2007

Tipo de Gobierno	Gasto por habitante (% del PIB per cápita)
Gobierno Central	16,58%
Gobiernos locales	3,51%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio
Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras

5.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales. Dicha valoración se realiza por medio de los siguientes cuatro principios: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

5.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. En el caso de Honduras, la autonomía financiera se ve limitada por el hecho de que el Congreso Nacional se reserva, por el principio de legalidad tributaria, la aprobación, modificación o derogatoria de los impuestos. En el caso del impuesto a bienes inmuebles, la Ley de Municipalidades establece bandas de L. 1.50 a L. 5.00 por millar para bienes urbanos y de L.1.50 y L.2.50 por millar para bienes rurales. Las corporaciones municipales deben establecer tarifas específicas que se ubiquen dentro de estos rangos. Todos los demás impuestos se cobran de acuerdo a tasas estándar establecidas por la Ley de Municipalidades.

Autonomía para establecer tasas. Las municipalidades sí tienen la capacidad legal de crear tasas por servicios y contribuciones; no obstante, en términos prácticos, dicha capacidad sigue representando sólo una pequeña porción del ingreso total de los gobiernos locales (ver sección sobre Ingresos Municipales).

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. La Ley de Municipalidades de Honduras de 1990 estipula que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales deben ser utilizadas según criterios preestablecidos, lo cual limita su autonomía financiera. De acuerdo a la Ley de Municipalidades, de los fondos recibidos, las municipalidades deberán destinar:

- (1%) para la ejecución y mantenimiento de programas y proyectos en beneficio de la niñez y la adolescencia;
- (2%) para los programas y proyectos para el desarrollo económico, social y el combate a la violencia en contra de la mujer, que se ha incrementado en forma impactante;
- (13%) para la operación y mantenimiento de la infraestructura social, entendiéndose comprendidas, en esta última, las asignaciones necesarias para asegurar la sostenibilidad de dicha infraestructura;
- (1%) al Tribunal Superior de Cuentas.

Por otra parte, de esto dineros, las municipalidades sólo podrán destinar hasta un 15% para gastos de administración propia, lo cual representa una importante limitación para la autonomía financiera y fortalecimiento de sus capacidades institucionales y organizacionales.

Por otra parte, los fondos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) deberán ser utilizados según los siguientes criterios:

- 55% para proyectos productivos.
- 35% para proyectos sociales.
- 10% para el fortalecimiento institucional, gobernabilidad.

Esta distribución atenta contra la autonomía financiera de dos maneras. Por una parte, no toma en cuenta las necesidades específicas de cada municipio, los cuales pueden requerir que la distribución óptima de los fondos entre proyectos sociales y productivos sea diferente a la establecida por la ley. Además, para cubrir los gastos operativos generados por la administración de estos fondos, sólo se permite el uso de un 2% en gastos de preinversión, estudios, formulación de presupuestos directamente comprometidos y hasta un 3% en concepto de supervisión exclusiva de los proyectos.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. Según la Ley de Municipalidades, los municipios tienen autonomía para la firma de contratos de construcción, mantenimiento o administración de servicios públicos u obras con entidades públicas o privadas.

Autonomía para la contracción de deuda. La legislación vigente autoriza a las municipalidades a contratar empréstitos y efectuar cualquier otra operación financiera con cualquier institución nacional, preferentemente estatal. Si el empréstito es efectuado con entidades extranjeras, se rige bajo la Ley de Crédito Público. De igual manera, se autoriza a los municipios a emitir bonos para el financiamiento de obras y servicios, previa autorización de la Secretaría de Finanzas y dictamen favorable del Directorio del Banco Central de Honduras. Hasta la fecha ninguna municipalidad ha emitido bonos, aunque la ley lo permite.

Una regulación importante para el endeudamiento municipal consiste en la disposición que establece que el pago del servicio de la deuda por empréstitos o emisión de bonos no podrá superar el 20% de los ingresos ordinarios anuales de la municipalidad. Tomando en cuenta el caso de El Salvador, en donde la falta de restricciones para la gestión de la deuda municipal ha llevado a un alto nivel de endeudamiento, esta restricción, a pesar de que en principio reduce el nivel de autonomía financiera, puede a su vez contribuir a no debilitar la suficiencia financiera en el mediano y largo plazo.

5.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios

En reforma aprobada en el 2009, la Ley de Municipalidades de Honduras establece que, del presupuesto nacional, las municipalidades recibirán los siguientes montos:

- 7% en el año 2010
- 8% en el año 2011
- 9% en el año 2012
- 10% en el año 2013
- 11% del año 2014

Por otra parte, los municipios reciben otras transferencias; en particular, el refuerzo para la reducción a la pobreza, el cual, a pesar de no generar un ingreso fijo, temporalmente brinda un aporte significativo. Otra transferencia es la que se recibe vía el impuesto portuario (el cual reciben las municipalidades en áreas portuarias), el de aduanas y el impuesto a la matrícula de vehículos.

Por otra parte, las municipalidades del país disponen de un impuesto de bienes inmuebles, así como de impuestos personales e impuestos a la actividad económica. No obstante, se requiere legislación que facilite la actualización de las tarifas de impuestos. De hecho, los impuestos locales actuales fueron aprobados hace ya bastantes años, cuando el país enfrentaba una realidad socioeconómica considerablemente diferente.

Finalmente, muchos de los proyectos de gran envergadura son realizados gracias a la cooperación internacional y mediante el uso la deuda pública; desafortunadamente, sólo las municipalidades grandes y medianas tienen acceso a estos préstamos, para los cuales el Gobierno Central funge como aval.

5.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no puede resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias o funciones que ejerce el gobierno central en áreas propias de competencia municipal. Sin embargo, debe notarse que en el año 2005, el gasto en proyectos de competencia municipal realizados por instituciones del gobierno central representó una suma equivalente al 43.35% de las transferencias realizadas a los gobiernos locales (Secretaría de Gobernación y Justicia 2005; Secretaría de Finanzas 2007), resultados que hacen pensar que este principio no se cumple a cabalidad.

5.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

Según la Ley de Municipalidades, el gobierno central deberá transferir en 2010 a las municipalidades el siete por ciento (7%) de los ingresos tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de la siguiente manera:

Cuadro 5.2
Honduras : Forma de distribución de las transferencias del Presupuesto Nacional a las municipalidades

Porcentaje del fondo	Forma de distribución
50%	Partes iguales a todas las municipalidades
20%	Proporcional al número de habitantes
30%	Por pobreza, basado en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Fuente: Ley de Municipalidades de la República de Honduras

Con este nuevo esquema de distribución, se incrementó la proporción de las transferencias distribuidas con criterios de solidaridad intermunicipal, al introducirse el criterio de pobreza, el cual no se utilizaba anteriormente. No obstante, el asignar un 50% en partes iguales a todas las municipalidades se estarán asignando montos desproporcionadamente altos a los municipios más pequeños, los cuales no necesariamente son los más pobres.

Por otra parte, el gobierno central también transfiere fondos para la reducción de la pobreza, los cuales distribuye en un 62% de acuerdo al índice de pobreza; en un 8% de acuerdo a población y en un 30% de forma equitativa entre los municipios. En el caso de estos fondos, lo más recomendable sería que se distribuyeran en función del número de pobres por jurisdicción, ya que al distribuirse un 30% por partes iguales entre los municipios, se destinan fondos desproporcionalmente altos a los municipios más pequeños. Además, al destinarse más de la mitad de los fondos en función del índice de pobreza, se brindan menores recursos a municipios que por su población tienen números relativamente altos de personas en condición de pobreza, aunque porcentualmente no sea tan elevado su índice.

5.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para el análisis de la situación financiera de las municipalidades en Honduras se utilizaron como base las ejecuciones presupuestarias del 2005 y las ejecuciones presupuestarias del 2007 (el año para el cual existe la información más reciente). Para el año 2005, la información brindada por la Secretaría de Gobernación y Justicia incluyó 214 de las 298 municipalidades del país, mientras que, para el año 2007, la información brindada incluye 296 de las 298 municipalidades.

Cuadro 5.3
Honduras: Distribución de municipalidades analizadas
en las muestras 2005, 2007

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades	
	2005	2007
Pequeños (0-19.999 hab.)	163	222
Medianos (20.000-79.999 hab.)	39	62
Grandes (80.000 y más hab.)	10	14
Nacional	214	296

Fuente: Elaboración propia

5.3.1 Ingresos municipales

Destaca que los ingresos totales por habitante de las municipalidades hondureñas experimentaron un considerable incremento durante el período 2005-2007, al pasar de \$22.15 a \$59.89 (170.4%). Dichos resultados se deben primordialmente al incremento en las transferencias, las cuales pasaron de \$14.52 en 2005 a \$40.75 en 2007, o sea, un aumento de casi un 180%.

También se observan incrementos nominales en la recaudación de impuestos y cobros de tasas, derechos y venta de servicios. No obstante, estos rubros en su conjunto aún representan tan sólo alrededor de un 15% de los ingresos totales. Además, para las municipalidades medianas, los montos registrados experimentaron poca variación entre 2005 y 2007 (\$0.70 y \$1.19 respectivamente). Lo anterior, aunado a que el incremento en el nivel de transferencias para este grupo fue considerablemente menor, resulta en un aumento relativamente bajo en sus ingresos totales (\$11.27 por habitante).

El aumento registrado por las municipalidades pequeñas en el ingreso por impuestos entre 2005 y 2007 (\$1.67\$ por habitante a \$5.43 por habitante) y por tasas, derechos y venta de servicios (\$1.07 por habitante a \$3.76) sugiere que el incremento en las transferencias por parte del gobierno central no está generando un incentivo para disminuir la generación de ingreso propio.

También es importante resaltar un aumento importante del ingreso por endeudamiento, pasando de \$0.52 en 2005 a \$4.53 en el 2007. De las municipalidades que registraron este tipo de ingresos, Puerto Cortés muestra el monto más alto: \$37.43 por habitante, lo cual representó un 25.8% de su ingreso total.

El rubro “otros ingresos”, el cual comprende en promedio el 5.27% del ingreso, proviene principalmente por otros ingresos de capital para las municipalidades pequeñas y medianas (Ej. herencias y legados), mientras que en las municipalidades grandes, dicho monto procede fundamentalmente del cobro de multas y otros recargos.

Cuadro 5.4
Honduras: Estructura de los Ingresos Municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$1.67 (7.27%)	\$1.07 (4.66%)	\$17.28 (75.35%)	\$0.39 (1.69%)	\$2.53 (11.04%)	\$22.94 (100%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$3.35 (19.44%)	\$3.69 (21.43%)	\$6.03 (34.99%)	\$0.72 (4.16%)	\$3.44 (19.99%)	\$17.22 (100%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$7.93 (26.84%)	\$5.74 (19.44%)	\$4.38 (14.82%)	\$1.88 (6.35%)	\$9.62 (32.55%)	\$29.55 (100%)
Promedio Nacional	\$2.28 (10.30%)	\$1.79 (8.08%)	\$14.52 (65.56%)	\$0.52 (2.34%)	\$3.04 (13.71%)	\$22.15 (100%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

Cuadro 5.5
Honduras: Estructura de los Ingresos Municipales, 2007
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$5.43 (5.97%)	\$3.76 (4.14%)	\$50.06 (79.52%)	\$5.00 (4.61%)	\$5.03 (5.76%)	\$69.29 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$4.05 (14.98%)	\$4.88 (11.52%)	\$13.03 (54.90%)	\$2.34 (6.70%)	\$4.20 (11.90%)	\$28.49 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$11.59 (24.90%)	\$7.84 (18.09%)	\$11.84 (30.62%)	\$6.53 (9.75%)	\$7.76 (16.64%)	\$45.55 (100.00%)
Promedio Nacional	\$5.44 (8.70%)	\$4.18 (6.30%)	\$40.75 (72.22%)	\$4.53 (5.27%)	\$4.99 (7.52%)	\$59.89 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

5.3.2 Egresos municipales

Con el aumento de ingresos generado primordialmente por el incremento en las transferencias del gobierno central, entre las muestras de municipalidades del año fiscal 2005 y el año 2007, se logró generar un aumento en los egresos municipales totales de \$38.69 por habitante, equivalente a un incremento del 202%. Dicho aumento fue particularmente relevante en las municipalidades peque-

ñas, en donde los egresos aumentaron en \$46.45 por habitante, o sea, un 241%. Mientras tanto, el aumento en las municipalidades medianas y grandes fue de 76.88% y 94.90%, respectivamente.

En el caso de las municipalidades pequeñas, los mayores egresos se reflejaron principalmente en el incremento (238%) en la inversión. Por su parte, el aumento de este rubro en las municipalidades medianas y grandes fue de 117.15% y de 56.49%, respectivamente. En términos absolutos, cabe destacar que la inversión en las municipalidades de menor tamaño es casi el triple por habitante que en las municipalidades medianas y grandes, esto debido principalmente a la forma de distribución de las transferencias.

Por otra parte, en las municipalidades pequeñas también se llevó a cabo un aumento porcentual considerable en los principales gastos corrientes (remuneraciones y la compra de bienes y servicios), con aumentos respectivos del 163.77% y 153.41%. Sin embargo, esta tendencia se presenta en mucho menor grado en las municipalidades medianas, las cuales experimentaron aumentos del 21.45% y el 27.45%. Además, las municipalidades pequeñas aún muestran los niveles de ahorro corriente más bajos, lo cual sugiere que no hay suficientes ingresos corrientes para cubrir el aumento en gastos administrativos que se genera con el incremento en la inversión, lo cual puede generar problemas en su capacidad de gestión. En el caso de las municipalidades grandes, los aumentos en los rubros de remuneraciones y compra de bienes y servicios fueron de 92.63% y 63.05%.

Cuadro 5.6
Honduras: Estructura de los egresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros egresos	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$3.43 (17.78%)	\$3.77 (19.54%)	\$11.05 (57.36%)	\$0.73 (3.77%)	\$0.30 (1.54%)	\$19.26 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$4.67 (28.47%)	\$3.67 (22.38%)	\$5.89 (35.93%)	\$1.46 (8.88%)	\$0.71 (4.33%)	\$16.39 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$8.28 (28.00%)	\$4.52 (15.29%)	\$9.47 (32.02%)	\$5.51 (18.62%)	\$1.80 (6.07%)	\$29.58 (100.00%)
Promedio Nacional	\$3.89 (20.27%)	\$3.78 (19.70%)	\$9.99 (52.03%)	\$1.09 (5.68%)	\$0.45 (2.32%)	\$19.20 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

Cuadro 5.7
Honduras: Estructura de los egresos municipales, 2007
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$8.81 (11.99%)	\$9.30 (14.08%)	\$37.36 (59.05%)	\$4.23 (4.28%)	\$6.01 (10.61%)	\$65.71 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$5.67 (19.11%)	\$4.67 (15.97%)	\$12.79 (46.88%)	\$2.52 (8.02%)	\$3.34 (10.03%)	\$28.99 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$15.95 (25.86%)	\$7.37 (11.63%)	\$14.82 (38.09%)	\$14.40 (13.15%)	\$5.11 (11.27%)	\$57.65 (100.00%)
Promedio Nacional)	\$8.51 (14.09%)	\$8.27 (14.34%)	\$31.32 (55.59%)	\$4.36 (5.46%)	\$5.42 (10.53%)	\$57.89 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

5.3.3 Indicadores financieros

El promedio nacional de ingresos propios pasó de \$5.13 por habitante en 2005 a \$11.93 por habitante en 2007, o sea, un aumento de 132.55%. Destaca que este aumento fue proporcionalmente más elevado en las municipalidades pequeñas.

Volviendo al caso de las municipalidades pequeñas, el aumento en las transferencias del gobierno central y el aumento de ingreso propio no ha sido suficiente para generar ahorro corriente, el cual promedia -\$3.63 por habitante en esta clasificación.

En el caso de las municipalidades medianas, las cuales incrementaron mucho menos sus egresos corrientes, el aumento en los ingresos generó un ahorro corriente positivo (\$0.87 por habitante). El caso de las municipalidades grandes es similar, en parte por el incremento en los ingresos propios, lo cual resulta en un nivel de ahorro corriente de \$1.23 por habitante, el cual es sesgado en parte por los resultados de San Pedro Sula, municipalidad la cual tuvo un ahorro corriente de -\$71.83.

Las municipalidades pequeñas muestran en promedio un superávit de \$9.26. Esto sugiere que, aún con los aumentos en gastos corrientes tales como las remuneraciones, estas municipalidades pareciera que aún tienen retos para ejecutar todos los fondos que provienen de transferencias. En el caso de las municipalidades medianas, se da en promedio un superávit de \$1.06, lo cual se puede deber a que las transferencias recibidas aún no tienden a desbordar la capacidad organizacional de estas municipalidades. En el caso de las municipalidades grandes, se notan niveles relativamente altos de déficit (en promedio -\$9.25 por habitante); no obstante, esto se debe en buena medida al déficit excesivamente alto en la municipalidad de San Pedro Sula (-\$146.27 por habitante).

Cuadro 5.8
Honduras: Ingresos y Egresos Municipales Per Cápita, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos Totales	Ingresos propios	Egresos totales	Ahorro corriente por habitante
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$22.94	\$3.99	\$19.26	\$(3.60)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$17.22	\$9.07	\$16.39	\$0.09
Grandes (80.000 y más hab.)	\$29.55	\$20.46	\$29.58	\$4.09
Promedio Nacional	\$22.15	\$5.74	\$19.20	\$(2.54)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

Cuadro 5.9
Honduras: Ingresos y Egresos Municipales Per Cápita, 2007
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos Totales	Ingresos propios	Egresos totales	Ahorro Corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$69.29	\$12.49	\$65.71	-\$3.63	\$9.26
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$28.49	\$12.32	\$28.99	\$0.87	\$1.06
Grandes (80.000 y más hab.)	\$45.55	\$27.39	\$57.65	\$1.23	-\$9.25
Promedio Nacional	\$59.89	\$13.16	\$57.89	-\$2.49	\$6.72

Fuente: Cálculos basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

Al aumentar las transferencias del gobierno central en mayor medida que el aumento en los ingresos por concepto de impuestos y tasas, durante el período en cuestión se generó una reducción en el nivel promedio de la autosuficiencia municipal, lo cual podría apuntar a la necesidad de que las transferencias del gobierno central vengán también acompañadas de incentivos para mejorar la recaudación local e iniciativas para el fortalecimiento de las capacidades municipales de gestión de cobro.

En el caso de la liquidez, las municipalidades pequeñas lograron un aumento considerable en este indicador, lo cual está relacionado con el incremento en las transferencias corrientes e ingresos propios. No obstante, la sub-ejecución presupuestaria que se genera en estas municipalidades podría

explicarse, entre otras razones, porque dichos ingresos corrientes recaudados no son suficientes para fortalecer de manera suficiente las capacidades institucionales municipales de gestión.

En las municipalidades medianas no hubo aumento en la liquidez, lo cual se debe primordialmente al bajo nivel de aumento de los ingresos propios en esta categoría.

En general, fue evidente el incremento en los niveles de flexibilidad financiera, lo cual es bastante positivo para la “salud” financiera de las municipalidades hondureñas. No obstante, en buena parte de las municipalidades pequeñas y grandes los ingresos corrientes no son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los gastos por servicio de deuda. Esto sugiere que hay espacio para limitar menos el uso de las transferencias corrientes.

Cuadro 5.10
Honduras: Indicadores de situación financiera municipal
2005

Clasificación	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ montos anuales por habitante) **
Pequeños (0-19.999 hab.)	18.26%	52.93%	\$0.49
Medianos (20.000-79.999 hab.)	42.43%	84.78%	\$1.54
Grandes (80.000 y más hab.)	72.52%	140.22%	\$4.51
Promedio Nacional	25.43%	63.11%	\$0.88

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

Cuadro 5.11
Honduras: Indicadores de situación financiera municipal
2007

Clasificación	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (\$US montos anuales por habitante) **
Pequeños (0-19.999 hab.)	13.93%	78.90%	\$1.42
Medianos (20.000-79.999 hab.)	35.02%	85.58%	\$2.53
Grandes (80.000 y más hab.)	57.41%	105.86%	\$6.56
Promedio Nacional)	20.26%	81.53%	\$1.89

Fuente: Cálculos propios basados en datos de la Secretaría de Gobernación y Justicia, Honduras

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

5.4 JUSTICIA TRIBUTARIA

Para evaluar la justicia tributaria en los esquemas de impuestos de los gobiernos locales de Honduras, se analizaron los planes de arbitrios de cuatro municipalidades: La Paz, Comayagua, Guanaja y Concepción del Norte. En todos los casos, se encontraron cinco tipos básicos de impuestos:

- Impuesto a bienes inmuebles
- Impuesto personal (ingreso de personas naturales)
- Impuesto sobre la industria, comercio y servicios
- Impuesto a extracción de recursos (Ej. bosques, recursos minerales)
- Impuesto pecuario

A) Impuesto a bienes inmuebles

En todos los casos se encontraron esquemas que utilizan como base impositiva el valor de la propiedad y que aplican porcentajes fijos. En Concepción del Norte y La Paz, los porcentajes a pagar son diferentes en los casos de propiedades en áreas urbanas y rurales, mientras que en Comayagua y Guanaja, se aplica una única tarifa.

En función de lo anterior, se concluye que en términos de equidad vertical, dichos esquemas son fundamentalmente proporcionales, particularmente en las jurisdicciones donde se utilizan tarifas únicas. En lo que respecta a la equidad vertical, los cobros de montos diferenciados para propiedades urbanas y rurales toman en cuenta el hecho de que la propiedad rural sirve en buena medida como activo para la producción, por lo cual no puede ser considerada en la mayoría de los casos en los mismos términos que una propiedad de uso residencial, por ejemplo. Además, los niveles de vida en

las áreas rurales tienden a ser inferiores que en las áreas urbanas, por lo cual puede ser justificable que los contribuyentes en dichas áreas tengan una carga tributaria menor. Dicho razonamiento puede no aplicar en el caso de dueños de actividades agrícolas a gran escala (ya sea personas físicas o jurídicas), los cuales muy probablemente cuenten con los recursos para desarrollar actividades mucho más rentables que los pequeños productores.

Por ello, y siguiendo los principios de justicia tributaria, el criterio para diferenciar las tarifas no debería ser si el inmueble está situado en áreas rurales o urbanas, sino utilizar otro criterio más cercano a los niveles de capacidad tributaria de los contribuyentes.

Cuadro 5.12
Tarifas anuales por impuesto de bienes inmuebles

Cobro porcentual anual sobre el valor por tipo de propiedad	Municipalidad			
	La Paz	Comayagua	Guanaja	Concepción del Norte
Urbano	0.3%	0.25%	0.25%	0.35%
Rural	0.25%	0.25%	0.25%	0.25%

Fuente: Planes de Arbitrios de La Paz (2009), Comayagua (2009), Guanaja (2009), Concepción del Norte (2010)

B) Impuesto personal

Dicho impuesto se cobra en función de los ingresos anuales de las personas naturales, incluyendo ingresos tales como salarios, jornales, rentas e intereses. En todos los casos se encontraron esquemas progresivos, en donde se establecen porcentajes crecientes para bandas de ingreso más altas. De esta forma, como se aprecia en el siguiente ejemplo, los contribuyentes con ingresos mayores pagan también porcentajes mayores.

Cuadro 5.13
Municipalidad de Concepción del Norte:
Esquema de cobro del impuesto personal

Ingreso (Lempiras)		Monto anual a pagar por millar o fracción (Lempiras)
de	hasta	
1.00	5,000.00	1.50
5,001.00	10,000.00	2.00
10,001.00	20,000.00	2.50
20,001.00	30,000.00	3.00
30,001.00	50,000.00	3.50
50,001.00	75,000.00	3.75
75,001.00	100,000.00	4.00
100,001.00	150,000.00	5.00
150,001.00	En adelante	5.25

Fuente: Plan de arbitrios de Concepción del Norte (2010)

C) Impuesto sobre la industria, comercio y servicios

Dicho impuesto también se cobra en todos los casos en función de los ingresos anuales de las actividades económicas; sin embargo, contrario al impuesto personal, se cobran porcentajes decrecientes en función del monto del ingreso. En otras palabras, como se aprecia en el siguiente cuadro, conforme crecen los ingresos de las empresas se cobran porcentajes menores, generando así sistemas claramente regresivos.

Además, se irrespeta el principio de la equidad horizontal. Por ejemplo, considérese el caso de dos individuos con ingresos anuales iguales, en donde uno de ellos recibe dichos ingresos a través de salarios y otro a través de los réditos de una actividad comercial. Dichos individuos tienen la misma capacidad de pago, sin embargo, el aquel que percibe sus ingresos a través del pago de salarios, estaría pagando un monto mayor.

Cuadro 5.14
Municipalidad de La Paz: Tabla de cálculo del impuesto sobre industria, comercio y servicios

Ingreso (Lempiras)		Monto a pagar (por millar)
De	Hasta	
1.00 L.	500,000.00 L.	0.30 L.
500,001.00 L.	10,000,000.00 L.	0.40 L.
10,000,001.00 L.	20,000,000.00 L.	0.30 L.
20,000,001.00 L.	30,000,000.00 L.	0.20 L.
30,000,001.00 L.	En adelante	0.15 L.

Fuente: Plan de Arbitrios Municipalidad de La Paz (2009)

D) Impuesto a la extracción de recursos

Se cobra con base en el valor de los recursos naturales extraídos del territorio municipal. En cada una de las municipalidades evaluadas, se especifican los recursos naturales que serán sujetos a dicho impuesto. En las municipalidades de Comayagua y Guanaja, se cobra un porcentaje fijo del valor producido, mientras que en La Paz y Concepción del Norte se cobran montos por metro cúbico producido. En Concepción del Norte, dicho monto aplica a todos los recursos tasados, mientras que en La Paz, se utilizan tasas en función del tipo de recurso (Ej. 100 lempiras por árbol de pino o 200 lempiras por árbol de madera de color).

En los casos en que se cobra en función del porcentaje del valor, se da un sistema tributario proporcional. En el caso de los sistemas que utilizan volúmenes de producción, debido a la variabilidad de los precios, no se puede garantizar que contribuyentes con un mismo nivel de capacidad de pago estén pagando montos equivalentes de impuestos y tampoco se puede determinar hasta qué punto se da un impuesto proporcional cuando se comparan los ingresos devengados por productores de diferentes tipos de recursos.

E) Impuesto pecuario

En todas las municipalidades evaluadas se cobra un impuesto por cabeza de ganado destazado, diferenciándose entre ganado mayor (Ej. vacuno, caballo, asnal, mular) y ganado menor (Ej. porcino, caprino, ovino). En general, dicho impuesto podría parecer proporcional; sin embargo, se presta para que dos tipos diferentes de producción con niveles de rentabilidad por cabeza de ganado diferentes paguen montos iguales.

No obstante lo anterior, este tipo de impuestos, basados en bienes tangibles, son relativamente fáciles de cobrar, sobre todo para municipalidades con limitaciones institucionales y organizacionales.

5.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Destaca que durante el período 2005-2007 los ingresos totales por habitante de las municipalidades hondureñas aumentaron en más de un 170%. Dicho aumento se dio principalmente debido al incremento en las transferencias del gobierno central; sin embargo, los ingresos propios también aumentaron significativamente en términos porcentuales (129.27%); aunque en términos absolutos (\$13.16) los niveles siguen estando por debajo de la media regional. Eso sí, como análisis de estos resultados, es importante notar que se ha logrado incrementar la disponibilidad de recursos para los gobiernos locales por medio de transferencias sin afectar la disposición de las municipalidades para seguir mejorando su recaudación.

Es importante promover que dicho aumento en los ingresos pueda resultar en un uso más eficiente de los recursos. Por una parte, el hecho de que las municipalidades pequeñas generen en promedio niveles negativos de ahorro corriente indica que, a pesar de las mejoras en la recaudación a nivel local, los recursos corrientes no son suficientes para cubrir los gastos administrativos. A su vez, se observa en esta misma categoría de municipalidades un superávit promedio de \$9.26 por habitante, lo cual también podría interpretarse como que no se cuenta con la suficiente capacidad instalada para ejecutar debidamente todas las transferencias de recursos.

Dada esta situación, es recomendable que se establezca un mecanismo para flexibilizar el uso de las transferencias en municipalidades las cuales, por el nivel socioeconómico de su jurisdicción, no cuentan con una base imponible suficiente para financiar sus gastos administrativos con ingresos propios y transferencias corrientes.

Por otra parte, se observan niveles altos de déficit en las municipalidades grandes. Esto se debe a que, a pesar de que cuentan con los ingresos corrientes necesarios para los gastos administrativos, sus ingresos totales no son suficientes para cubrir debidamente sus necesidades de inversión. Así pues, se espera que con el aumento en transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, producto del aumento del porcentaje del presupuesto nacional destinado a este rubro, se puedan cubrir dichos faltantes.

En lo que respecta a la justicia tributaria, los dos tributos principales (impuesto a bienes inmuebles e impuesto a actividad económica) muestran situaciones completamente disímiles. En el caso del impuesto a los bienes inmuebles, en todos los casos analizados se dan esquemas progresivos, mientras que en el caso de los impuestos a la actividad económica son esquemas regresivos, ya que se cobran porcentajes decrecientes según van aumentando los niveles de ingreso. Tomando como ejemplo a países como Nicaragua y Costa Rica, donde el impuesto a la actividad económica se cobra por lo general con la misma base impositiva que en Honduras (ingreso bruto), pero con esquemas proporcionales¹⁰, se recomienda que en el futuro los planes de arbitrios municipales utilicen al menos esquemas de este tipo.

10. En los casos en que se utiliza como base impositiva el ingreso bruto, es posible que con esquemas nominalmente proporcionales se logre en la práctica un sistema progresivo, considerando que exista una correlación negativa entre el nivel de ingresos brutos y el margen de ganancia del negocio.

CAPÍTULO SEIS

NICARAGUA



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en Nicaragua. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía nicaragüense, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades nicaragüenses. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

6.1 CONTEXTO NACIONAL

Nicaragua es el país más grande de América Central, con una extensión de 130,373.5 km² (Instituto de Estudios Territoriales de Nicaragua). Según el censo nacional de 2005 realizado por el Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC), cuenta con una población de 5.142.098, lo cual resulta en una densidad de población de 39.4 habitantes por km².

La organización político-administrativa de Nicaragua divide al territorio en 15 departamentos; en cada departamento, funcionan delegaciones departamentales del Gobierno Central. En su conjunto, los departamentos de Nicaragua se dividen en 153 municipios, los cuales poseen gobiernos autónomos. También existen 2 regiones autónomas: Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) y Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Estas regiones cuentan con sus propios gobiernos, los cuales reciben transferencias del Gobierno Central.

Los gobiernos municipales son electos a través de sufragio popular por un periodo de cuatro años. Así, el alcalde/sa, el vice-alcalde/sa y los concejales son electos popularmente, de conformidad con la ley, en elecciones que no se realizan simultáneamente con las elecciones nacionales. Son elegidos alcalde/sa y vice-alcalde/sa los candidatos que obtengan la mayoría relativa de los votos. Los concejales son elegidos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. Se permite la reelección, pero no se autoriza que se lleve a cabo en dos periodos consecutivos.

6.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

6.2.1 Entorno económico

En 2007, el PIB de Nicaragua fue de US \$5,727.11 millones y el PIB per cápita fue de US \$1,009.12. Por otra parte, la relación entre los ingresos y gastos del gobierno central y municipal se presentan en el cuadro 6.1, según el cual el ingreso del gobierno central para el año 2007 fue igual al 19.49% del PIB, mientras que el de las municipalidades fue del 4.34%.

Cuadro 6.1
Nicaragua: Ingresos del Gobierno Central
y Gobiernos Locales, 2007 (Millones de US\$)

Nivel de Gobierno	Ingresos*	Ingresos (como porcentaje del PIB total) *
Gobierno Central	1,115.96	19.49%
Gobiernos locales	248.54	4.34%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Anuario de Finanzas Municipales, instituto nicaraguense de Fomento Municipal (INIFOM).

De esta forma, a pesar de que los ingresos de los gobiernos locales corresponden a un porcentaje mayor del PIB que en la mayoría de otros países de la región, el hecho de que el PIB per cápita sea también relativamente bajo, limita las posibilidades financieras de los ayuntamientos nicaragüenses.

6.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

6.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. Según la Constitución de la República, los Concejos Municipales tienen autonomía para la preparación de iniciativas de ley tributaria, pero no para la creación de tributos.

Autonomía para establecer tasas. Aún cuando las municipalidades tienen plena autoridad en el cobro de los arbitrios, la autonomía municipal se encuentra limitada en lo que respecta a aprobar planes de arbitrio municipal, pues según la Constitución, los planes de arbitrios deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. Las municipalidades nicaragüenses se ven limitadas por el hecho de que se les restringe el derecho a decidir en su plenitud sobre el destino de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central, las cuales están preestablecidas por el Art. 12 de la Ley de Transferencias Presupuestarias a Los Municipios de Nicaragua. Específicamente, se permite a las municipalidades que utilicen entre el 10% y el 40% para gastos operativos, dependiendo del tipo de municipio. Esta medida ha permitido apoyar a las municipalidades que experimentan más dificultades para sufragar sus gastos operativos.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. La Ley de Municipios autoriza la participación privada en los servicios públicos como fuente de ingresos.

Autonomía para la contracción de deuda. El uso de instrumentos de deuda como mecanismo de financiamiento municipal es un rubro muy poco utilizado por las municipalidades nicaragüenses, debido a que hasta el año 2006 se está utilizando el crédito de la banca privada, y además, existen restricciones en su uso. Específicamente, se ha determinado que el servicio de la deuda de las municipalidades no puede ser superior al 20% de los ingresos corrientes, lo cual resulta interesante, ya que en casos donde la normativa relacionada con la contracción de deuda es muy permisiva, se puede generar un ambiente de endeudamiento excesivo. De esta forma, la restricción que se da en Nicaragua puede considerarse como una reducción de autonomía, pero a la vez, un mecanismo para promover la salud financiera municipal. Por otra parte, las municipalidades también están autorizadas legalmente para emitir bonos, pero en general, no utilizan este instrumento.

6.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios

Por una parte, no se identificaron fundamentos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Así pues, aunque existen bases legales que hacen que en Nicaragua la situación de las haciendas locales sea relativamente buena (tomando en cuenta su nivel de PIB por habitante), existe mucho espacio para mejorar la situación actual.

El artículo 177 de la Constitución estipula que se deberá destinar un porcentaje determinado del Presupuesto General de la República a los municipios del país. Dicho porcentaje se fijó en un 6% para los años 2005 y 2006, y, 7% en el 2007. Siguiendo este mandato, se encuentra en vigor la Ley de Transferencias Presupuestarias a los municipios de Nicaragua, la cual indica que el porcentaje de transferencia deberá incrementarse en al menos un medio por ciento anual (0.5%), siempre y cuando el Producto Interno Bruto (PIB) haya crecido en al menos un uno por ciento (1%) en el año anterior. La Ley dispone como meta que este incremento en las transferencias alcance como mínimo el diez por ciento (10%) de los ingresos tributarios para el año 2010. Además, esta ley estipula que todo préstamo o donación internacional que financie el desarrollo local deberá pasar a ser parte de las transferencias presupuestarias a los municipios. No obstante, a pesar de que en efecto se han ido incrementando las transferencias según lo establecido, también se han dado intentos por incrementar las competencias municipales. Por ejemplo, se intentó transferir a las municipalidades la responsabilidad de proveer servicios de agua potable y electrificación; dicha iniciativa fue descartada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad.

Además de estas transferencias, las municipalidades reciben otro tipo de aportes del gobierno central, en razón de la coparticipación de algunos impuestos que cobra, como son las que corresponde a los impuestos del azúcar, impuesto a la industria, concesiones y explotaciones mineras, pesca y otros que se llevan a cabo asignando porcentajes de distribución desde diferentes leyes tributarias a determinados generadores de impuestos.

No obstante, las municipalidades nicaragüenses tienen considerables limitaciones para la generación de recursos propios. Primero, aunque la tasa del Impuesto de Bienes Inmuebles es relativamente alta (1%), existen actividades económicas que están exentas de dicho tributo, como en el caso de las industrias en zonas francas. Además, el sistema para cobrar los impuestos a la actividad económica resulta en ingresos relativamente bajos. Esto se debe a que no se establece el tributo en función del ingreso percibido durante el año fiscal, sino que más bien el contribuyente hace una declaración de ingreso, la cual sirve como base para cobrar el impuesto durante varios periodos fiscales. Esto, como es de esperarse, se presta para que se cobre el tributo en función a una base impositiva bastante reducida. Finalmente, las municipalidades se ven limitadas por la falta de mecanismos coercitivos efectivos para cobrar los impuestos a los contribuyentes morosos. En particular, contrario al gobierno central, que está facultado para cerrar un negocio en ciertos casos de incumplimiento, los ayuntamientos deben acudir a la vía judicial, lo cual retrasa considerablemente la recuperación de ingresos de contribuyentes con mora. Otro factor que interrumpe la gestión de los municipios en materia de cobro de tributos municipales, es la cantidad de exoneraciones que otras leyes otorgan a una serie de industrias y actividades que no sólo exoneran los tributos de carácter nacional, sino que también los que se encuentran enmarcados en la materia municipal.

Adicionalmente, se debe considerar que el impuesto sobre ingresos se cobra a nivel municipal. Dado que el cobro de dicho impuesto requiere de una robusta base tecnológica y de recursos humanos, es muy posible que, sobre todo para municipalidades pequeñas, el cobro de este tributo sea una labor en extremo compleja. Por esta razón, existe la posibilidad de mejorar el cobro si se hiciera a través de unidades jurisdiccionales más amplias; por ejemplo, un grupo de municipalidades podría establecer una unidad conjunta para el cobro de este tributo, a fin de generar ventajas de escala. Además, este tipo de esfuerzos mancomunados también tienen el potencial de incrementar la capacidad de las municipalidades para mantener un catastro actualizado, lo cual a su vez derivaría en un mejor cobro del impuesto a los bienes inmuebles.

De esta forma, al menos cuando se compara a las municipalidades nicaragüenses con las de Honduras, un país de un nivel similar de PIB per cápita, el resultado es una cantidad considerablemente mayor de flujo de recursos a las municipalidades. Pero, tomando en cuenta la cantidad de competencias municipales y la necesidad de más y mejores bienes y servicios públicos locales, se observa un margen importante para incrementar la suficiencia financiera de las municipalidades.

6.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciuda-

dano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que los montos que destinan instituciones centralizadas al desarrollo local son equivalentes a un 55.74% de las transferencias del gobierno central a las municipalidades, sugiere que hay aún mucho terreno que avanzar en este eje.

6.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

El artículo 13 de la Ley de Transferencias estipula los criterios fijos y las ponderaciones que se deben utilizar para la distribución de las transferencias del fondo general a las municipalidades. (ver cuadro 6.2)

El criterio de la equidad social tiene como objetivo contribuir a la reducción de los desequilibrios fiscales entre los municipios (brecha horizontal), al redistribuir recursos favoreciendo a los de menor capacidad de ingresos. Este criterio toma en consideración la población de cada uno de los municipios de conformidad con los datos suministrados por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC) y el ingreso tributario potencial de cada municipio.

Cuadro 6.2
Nicaragua: Criterios utilizados para la distribución de transferencias a los municipios.

Criterio	Ponderación
Equidad fiscal	25%
Eficiencia en la recaudación del IBI	25%
Población	25%
Ejecución de transferencia	25%
Total	100%

Fuente: Ley de Transferencias Presupuestarias de Nicaragua

El criterio de la eficiencia en la recaudación del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) busca incentivar el esfuerzo de la recaudación de las municipalidades con relación a su potencial de ingresos por concepto del IBI, excepto las municipalidades de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. En el caso de estos municipios, el criterio de eficiencia en la recaudación se calcula sobre la base de la totalidad de tributos municipales.

El criterio de la población consiste en que se transfiere un monto per cápita a los municipios de acuerdo a la población de cada uno de ellos, con el objetivo de contribuir a una oferta mínima de servicios municipales. El monto del criterio población para cada municipio resulta del producto del índice de participación de la población municipal, respecto a la población total de los municipios incluidos.

Finalmente, el criterio de la ejecución de transferencia está orientado a incentivar la eficiencia del gasto en la ejecución de las transferencias recibidas por las municipalidades. Es decir, está dirigido a incentivar el cumplimiento del nivel de ejecución de la transferencia municipal por parte de cada uno de los municipios

En el caso de Nicaragua, en la distribución de las transferencias, el peso del criterio de la equidad es de solo el 25%, lo cual en principio podría estar lejos de ayudar considerablemente a corregir los desequilibrios socioeconómicos que existen territorialmente. Por otra parte, dado que la recaudación de ingresos propios no ha crecido considerablemente, no está claro que los criterios que favorecen la eficiencia en la administración financiera estén dando los resultados esperados.

6.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para la evaluación de los resultados financieros de las municipalidades de Nicaragua, se utilizaron como base para el análisis datos de las ejecuciones presupuestarias del año 2005 y del año 2007. Para 2005, se generó una muestra de 25 municipalidades y para el año 2007, se utilizaron todas las municipalidades cuya información de ejecución presupuestaria estaba disponible, las cuales totalizaron 86.

Cuadro 6.3
Nicaragua: Distribución de municipalidades analizadas
en la muestra 2005, 2007

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades	
	Ejecución presupuestaria 2005	Ejecución presupuestaria 2007
Pequeños (0-19.999 hab.)	13	77
Medianos (20.000-79.999 hab.)	11	63
Grandes (80.000 y más hab.)	1	11
Total	25	151

Fuente: Elaboración propia

6.3.1 Ingresos municipales

Lo primero a resaltar es que del 2005 al 2007 los ingresos totales aumentaron en aproximadamente un 47%. Este incremento se debe primordialmente al aumento en las transferencias del gobierno central, lo cual se debe a que se ha ido cumpliendo con la meta de llegar a un 10% del presupuesto nacional para el año 2010. En general, aunque se da un aumento generalizado, éste tiende a ser proporcionalmente mayor en las municipalidades pequeñas.

En general, las transferencias son la fuente principal de ingreso, sobre todo para las municipalidades pequeñas y medianas, en donde representan un 57.69% y 42.35% de los ingresos totales; para estas dos categorías de municipalidades ello representó un aumento en el porcentaje de las transferencias del presupuesto total. Sólo en las municipalidades grandes representan menos de una quinta parte de sus ingresos (18.42%).

Cuadro 6.4
Nicaragua: Estructura de los ingresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$5.65 (11.57%)	\$1.59 (3.27%)	\$35.42 (72.59%)	\$6.14 (12.57%)	N/A	\$48.80 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$6.44 (23.19%)	\$2.02 (7.28%)	\$15.97 (57.54%)	\$3.33 (11.99%)	N/A	\$27.76 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$10.53 (39.79%)	\$2.44 (9.23%)	\$10.97 (41.46%)	\$2.52 (9.52%)	N/A	\$26.46 (100.00%)
Promedio Nacional	\$6.10 (16.32%)	\$1.78 (4.76%)	\$24.88 (66.60%)	\$4.60 (12.32%)	N/A	\$37.36 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Cuadro 6.5
Nicaragua: Estructura de los ingresos municipales, 2007
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$8.45 (10.69%)	\$3.48 (4.52%)	\$40.08 (57.69%)	ND	\$20.24 (27.10%)	\$72.25 (100%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$8.50 (21.14%)	\$2.37 (6.47%)	\$15.68 (42.35%)	ND	\$11.92 (30.04%)	\$38.48 (100%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$15.62 (49.41%)	\$3.31 (11.44%)	\$4.95 (18.42%)	ND	\$6.36 (20.72%)	\$30.24 (100%)
Promedio Nacional	\$8.99 (17.87%)	\$3.01 (5.84%)	\$27.34 (48.43%)	ND	\$15.76 (27.86%)	\$55.10 (100%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Las principales fuentes de ingresos propios (impuestos y tasas, derechos y venta de servicios) siguen representando una porción relativamente pequeña de los ingresos totales (17.87% y 5.84%, respectivamente). La baja proporción proveniente de los impuestos se debe primordialmente al bajo nivel relativo de recolección en municipalidades pequeñas y medianas (10.69% y 21.14% respectivamente), ya que en las grandes este rubro es bastante más considerable \$15.62 (49.41%). No obstante, los promedios de recolección de ingresos por tasas, derechos y venta de servicios son similares, tanto en términos absolutos como relativos para las municipalidades grandes, pequeñas y medianas. Esta diferencia en tendencias se debe seguramente a que la recolección de impuestos requiere de una capacidad organizacional bastante más compleja que para la recolección de tasas y pagos por servicios.

Los datos de 2005 no registraban ingresos por endeudamiento; de forma similar, para las municipalidades en donde fue posible identificar dicho rubro, los datos de 2007 indican que ésta no es una fuente de financiamiento relevante para las municipalidades nicaragüenses (\$0.26 por habitante).

6.3.2 Egresos municipales

En promedio, la comparación de muestras de municipalidades de 2005 y 2007 demuestra un incremento en los egresos municipales de aproximadamente 55%. Dicho aumento se presenta sistemáticamente en todas las categorías.

Es importante resaltar el fuerte aumento experimentado en gastos por inversión, los cuales prácticamente se duplicaron durante el período en cuestión. Dicho aumento se presenta más acentuado en las municipalidades pequeñas y medianas, las cuales son las que reciben mayores niveles de transferencias.

Por otra parte, llama la atención que los egresos por remuneraciones prácticamente no experimentaron cambios en términos absolutos. Esto es potencialmente preocupante, pues hace prever que, a pesar del aumento en los presupuestos municipales, la cantidad y nivel del recurso humano se mantiene constante, lo cual podría repercutir negativamente sobre la calidad de los servicios públicos ofrecidos y la capacidad de ejecución municipal.

Finalmente, en las municipalidades en donde fue posible identificar los gastos por servicio de deuda, dicho rubro en ningún caso representa un gasto significativo.

Cuadro 6.6
Nicaragua: Estructura de los egresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros egresos	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$10.77 (25.30%)	\$4.99 (11.71%)	\$21.99 (51.67%)	N/A	\$4.82 (11.32%)	\$42.56 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$6.25 (24.50%)	\$3.11 (12.22%)	\$14.61 (57.30%)	N/A	\$1.53 (5.99%)	\$25.49 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$8.05 (31.77%)	\$3.15 (12.44%)	\$12.60 (49.75%)	N/A	\$1.53 (6.04%)	\$25.34 (100.00%)
Promedio Nacional	\$8.54 (25.26%)	\$4.01 (11.86%)	\$18.04 (53.38%)	N/A	\$3.21 (9.50%)	\$33.80 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Cuadro 6.7
Nicaragua: Estructura de los egresos municipales, 2007
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$11.56 (17.19%)	\$10.00 (14.03%)	\$41.88 (61.83%)	ND	\$4.87 (6.95%)	\$68.31 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$7.27 (20.04%)	\$4.36 (11.96%)	\$22.48 (61.11%)	ND	\$2.52 (6.90%)	\$36.64 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$10.73 (36.75%)	\$4.29 (15.27%)	\$12.59 (39.27%)	ND	\$2.41 (8.71%)	\$30.02 (100.00%)
Promedio Nacional)	\$9.71 (19.80%)	\$7.23 (13.25%)	\$31.65 (59.88%)	ND	\$3.71 (7.06%)	\$52.31 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

6.3.3 Indicadores financieros municipales

En promedio, los ingresos propios por habitante en 2007 (\$14.61) son ligeramente mayores a los ingresos propios por habitante de la muestra de 2005 (\$12.48). Asimismo, tanto para las municipalidades pequeñas como para las medianas, dicho monto representa menos del 30% de los ingresos. Por otra parte, en las municipalidades grandes, los ingresos propios ascienden a \$20.76 por habitante, constituyendo éstos un 68.65% de los ingresos totales.

Tomando en cuenta lo anterior, a pesar de que habido un incremento leve en la generación de ingresos propios, este aumento es menor del esperable tomando en cuenta el marco institucional que afecta a las municipalidades nicaragüenses. Por una parte, las municipalidades cuentan con fondos para invertir en el fortalecimiento institucional; además, se permite a las municipalidades con mayores niveles de necesidad que destinen mayores cantidades de fondos a gastos corrientes. Por ende, a pesar de contar con fondos para incrementar la capacidad de recaudación tributaria, los aumentos registrados son relativamente pequeños.

En promedio, en el 2007 se da un ahorro corriente de \$3.51 por habitante, lo cual en comparación con otros países de la región es relativamente alto; además, se da una situación diferente a 2005, en donde, en promedio, el ahorro promedio era negativo. Esto quiere decir que en Nicaragua, las municipalidades cuentan con suficientes fondos para cubrir sus gastos corrientes, algo que no sucede en varios otros países de la región. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que no se generaron incre-

mentos en los egresos por remuneraciones; esto es relevante pues, dado que se ha incrementado el nivel de inversión, es posible que se esté dedicando un monto sub-óptimo al recurso humano, para manejar debidamente este aumento en la inversión.

Por otra parte, se evidencia una reducción en el promedio de superávit, la cual se da sistemáticamente a través de todas las categorías. Esto sugiere que, a pesar del incremento en ingresos generado por el aumento en el volumen de transferencias del gobierno central (el cual se ha dado prácticamente en el gasto en remuneraciones), se ha reducido el nivel de sub-ejecución de los ingresos.

Cuadro 6.8
Nicaragua: Ingresos y egresos municipales per cápita, 2005
(Montos anuales \$US por habitante)

Clasificación	Ingresos totales por habitante	Ingresos propios por habitante	Egresos por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit
Pequeño (0-19,999 hab.)	\$48.80	\$13.37	\$42.56	(\$0.71)	\$6.24
Mediano (20,000-79,999 hab.)	\$27.76	\$11.79	\$25.49	\$0.62	\$2.26
Grande (80,000 hab. y mayor)	\$26.46	\$15.49	\$25.34	\$1.86	\$1.13
Total	\$37.36	\$12.48	\$33.80	(\$0.26)	\$3.56

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Cuadro 6.9
Nicaragua: Ingresos y Egresos municipales per cápita, 2007
(\$US por habitante)

Clasificación	Ingresos totales por habitante	Ingresos Propios	Egresos por habitante	Ahorro corriente	Déficit / Superávit
Pequeño (0-19,999 hab.)	\$72.25	\$15.13	\$68.31	\$3.64	\$3.94
Mediano (20,000-79,999 hab.)	\$38.48	\$12.90	\$36.64	\$3.11	\$1.84
Grande (80,000 hab. y mayor)	\$30.24	\$20.76	\$30.02	\$4.94	\$0.22
Total	\$55.10	\$14.61	\$52.31	\$3.51	\$2.79

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua

Como se observa en las siguientes tablas, el promedio general de autosuficiencia se redujo de un 34.33% a un 28.54%. Dicho nivel es bajo, dado que se depende considerablemente de las transferencias del gobierno central, a pesar de que se han hecho esfuerzos para mejorar la capacidad financiera de las municipalidades, tales como la dedicación de fondos para el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Esta reducción en el nivel de autosuficiencia se debe a que se han incrementado las transferencias del gobierno central, mientras que los niveles de generación de ingreso propio se han mantenido en niveles similares. Es importante notar que el nivel de autosuficiencia aumenta fuertemente dependiendo del tamaño de las municipalidades, lo cual sugiere que a los gobiernos locales más pequeños se les dificulta obtener las capacidades requeridas para fortalecer sus capacidades de recaudación. La creación de estructuras de cobro mancomunadas puede ser una opción para resolver este tipo de retos.

El aumento en las transferencias del gobierno central ha permitido un aumento en la liquidez la cual en promedio se encuentra en un 121.29% en 2007, en comparación con un 106.01% en 2005. Igualmente, esto permite que el nivel de flexibilidad sea en promedio de \$4.24 por habitante en 2007, mientras en 2005 era solamente de \$0.33 por habitante. En otras palabras, los ingresos corrientes están siendo suficientes para cubrir los gastos corrientes, generando un sobrante para cubrir gastos inesperados. Como último punto, debe de nuevo tomarse en cuenta que pareciera no haberse aumentado la inversión en capital humano en el seno de los gobiernos locales (lo cual es parte del gasto corriente), lo cual podría tener repercusiones sobre la gestión municipal.

Cuadro 6.10
Nicaragua: Resultados financieros municipales 2005

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño (0-19,999 hab.)	24.33%	101.80%	\$0.15
Mediano (20,000-79,999 hab.)	43.35%	106.51%	\$0.25
Grande (80,000 hab. y mayor)	57.83%	108.61%	\$2.12
Total	34.33%	106.01%	\$0.33

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua
** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

Cuadro 6.11
Nicaragua: Resultados financieros municipales 2007

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
Pequeño (0-19,999 hab.)	19.42%	118.00%	\$ 4.60
Mediano (20,000-79,999 hab.)	32.97%	123.64%	\$ 3.60
Grande (80,000 hab. y mayor)	67.06%	130.85%	\$ 5.40
Total	28.54%	121.29%	\$ 4.24

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua
** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0

6.4 JUSTICIA TRIBUTARIA

Existen dos principales fuentes de ingreso tributario para las municipalidades de Nicaragua: el impuesto a los bienes inmuebles y los impuestos a la actividad económica.

Impuesto a los bienes inmuebles

De acuerdo a la Ley 3-95, se cobra el 1% anual sobre el valor de la base gravable de las propiedades, la cual incluye terrenos, las plantaciones estables o permanentes y las instalaciones o construcciones fijas y permanentes que en ellos existan. Aparte de una serie de instituciones sin fines

de lucro, están exoneradas las cooperativas agropecuarias y agroindustriales durante los primeros dos años después de su constitución legal y las empresas ubicadas en zonas francas. Además, para las propiedades que incluyen casas de habitación se ofrece a las municipalidades la opción de establecer una exención que aplica para la porción del valor de la propiedad menor a un máximo de 40,000 Córdobas.

Equidad Horizontal. En principio, se atenta contra este principio al brindar exenciones a cooperativas y empresas ubicadas en zonas francas. En ambos casos, se supone que dichas exenciones se justifican, dado el valor social que estarían proveyendo ambos tipos de empresas a las localidades donde operan. No obstante, en el caso de municipalidades con zonas francas, esta exención puede verse como una desventaja para su suficiencia financiera, la cual no es compensada a través de algún tipo de transferencia del gobierno central.

Equidad Vertical. En general, el impuesto es proporcional, pues aplica el mismo porcentaje de pago sobre la base impositiva. Pero, al existir una exención que aplica a una porción del valor de las propiedades residenciales, se introduce un elemento de progresividad. Por otra parte, se irrespeta este principio de equidad al brindarse exenciones a actividades lucrativas, en particular para las empresas ubicadas dentro de zonas francas.

Impuestos a la actividad económica

Dichos impuestos aplican para todas las municipalidades por igual, con base al Decreto 455 (para el caso de Managua, Decreto 10-91). Por una parte, toda persona física o jurídica dedicada a la venta de bienes y servicios debe pagar un monto anual por concepto de la matrícula de su negocio; dicho impuesto corresponde a un 2% de los ingresos promedio mensuales. Por otra parte, toda persona física o jurídica dedicada a la venta de bienes y servicios debe pagar el 1% de su ingreso bruto, pago el cual se debe realizar mensualmente. No obstante, se cobran tasas diferenciadas para las siguientes actividades:

- Actividades agrícolas. Se cobra un 1% sobre el ingreso bruto.
- Servicios bancarios. Se cobra un 0.5% sobre ingresos obtenidos por cobro de intereses a préstamos y por prestación de servicios bancarios.
- Espectáculos. Se cobra un 5% sobre ingresos por venta de entradas de espectáculos públicos tales como bailes, discotecas y peleas de gallos.

Además, se cobra un 1% de impuesto por la edificación de nuevas obras o por mejoras de edificaciones existentes.

Equidad Horizontal. En general, se tiende a respetar este principio debido a que se cobra la misma tasa para la mayoría de las actividades, aunque no todas, como se verá a continuación. En el caso de la actividad agrícola, se puede argumentar que se cobra una tasa menor debido a la rentabilidad de dicha actividad; no obstante, se abre la posibilidad de que se esté cobrando un monto relativamente bajo de impuestos a actividades agrícolas más lucrativas, sobre todo aquellas que se llevan a cabo en una escala mayor.

A su vez, al cobrarse el impuesto sobre la base de ingresos brutos, no se toma en cuenta las diferencias en márgenes de rentabilidad entre las diferentes actividades económicas. Por esta razón, se estarían cobrando mayores porcentajes con base a utilidades a actividades de márgenes de ganancia menores.

Equidad vertical. En general, el sistema es proporcional al ingreso, aunque puede ser regresivo en los casos de las actividades con tasas diferenciadas (principalmente las actividades agrícolas más lucrativas y los servicios bancarios).

6.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En muchos aspectos, el contexto nacional que afecta la gestión financiera a nivel municipal en Nicaragua es similar al encontrado en el resto de países de la región. Por una parte, se observa que el gasto realizado a nivel municipal es sólo una pequeña fracción de lo invertido por el gobierno central. Por ende, hay sin duda espacio y fuentes disponibles de recursos para que las municipalidades reciban e inviertan mayores cantidades de dinero. Eso sí, las disposiciones constitucionales que han estipulado montos específicos de transferencias a las municipalidades han tenido como resultado un nivel de transferencias proporcionalmente más alto que en otros países de la región con similares características socioeconómicas.

Se identificaron limitaciones importantes a la suficiencia financiera de las municipalidades nicaragüenses. Por ejemplo, existen exoneraciones al impuesto de bienes inmuebles que limitan la capacidad de generar ingresos propios. Además, a pesar de que los montos a cobrar por impuestos a los ingresos deberían ser relativamente altos, se recaudan montos comparativamente bajos debido a que las municipalidades utilizan mecanismos que no permiten medir acertadamente los ingresos de los contribuyentes.

Por otra parte, destaca que, a pesar de que existe mayor disponibilidad relativa de fondos para el fortalecimiento institucional, esto no ha resultado en incrementos importantes de generación de recursos propios. En general, a pesar de que en Nicaragua se han realizado esfuerzos por mejorar la eficiencia en el cobro de los tributos a nivel municipal, hay aún mucho camino por recorrer. Primero, deben establecerse mecanismos que compensen a las municipalidades por el dinero que se deja de percibir a raíz de las exoneraciones existentes. Esto coincide con el principio de solidaridad municipal, pues ciertos municipios son afectados desproporcionadamente por dichas exoneraciones (ej. las municipalidades en áreas costeras turísticas). Segundo, se debe apoyar a las municipalidades para que puedan establecer mecanismos para determinar los montos específicos que deben pagar los contribuyentes, y así, fortalecer su base impositiva. Por ejemplo, es necesario que los contribuyentes paguen impuestos sobre su ingreso actual, no sobre uno declarado varios años antes. Paralelamente, se debería considerar establecer mecanismos de cobro con los cuales se logren ventajas de escala a través del asociacionismo municipal; por ejemplo, un grupo de municipalidades podría establecer una unidad conjunta para cobrar el impuesto sobre ingresos y para mejorar la actualización de catastro.

En lo que respecta a los resultados financieros, entre los periodos 2005 y 2007, se dio un aumento

importante en los ingresos, lo cual redundó a su vez en un aumento similar en los egresos. Dicho aumento se canalizó fundamentalmente en un aumento en la inversión, sin que se diera un aumento proporcional en los gastos administrativos, sobre todo en el rubro remuneraciones. Por el momento, sin embargo, el hecho de que no haya aumentado el nivel de subejecución presupuestaria sugiere que esto no está generando problemas en la administración de los fondos. Además, por lo general las municipalidades nicaragüenses son capaces de cubrir todos sus gastos corrientes, con lo cual no se generan los niveles de ahorro corriente negativo que se dan en otros países de la región.

Sin embargo, destaca también que los ingresos propios, principalmente los ingresos tributarios, no han experimentado un aumento considerable en el período del estudio. En este caso, sí resulta importante considerar el posible efecto que esté teniendo la falta de incremento en la cantidad de recursos dedicados a fortalecer la capacidad organizacional de las municipalidades. Además, un aumento en los ingresos propios lograría a aumentar el nivel de autosuficiencia, sobre todo en las municipalidades pequeñas y medianas, donde en la actualidad se observan primordialmente niveles relativamente bajos.

En lo que respecta a la justicia tributaria, tomando en cuenta que otros países de la región tales como Guatemala cuentan con esquemas progresivos para el cobro del impuesto a bienes inmuebles, es recomendable que, en vez de cobrarse una tasa estándar como en la actualidad, se establezca un porcentaje que se incremente en función del valor de la propiedad. Además, a fin de compensar a las municipalidades en cuyas jurisdicciones operan empresas de zona franca, es recomendable que parte de las transferencias del gobierno central tomen en cuenta dicha desventaja.

En lo que respecta a los impuestos a la actividad económica, es recomendable revisar si las tasas menores cobradas a las actividades agrícolas de gran escala están representando una ventaja no justificable. Asimismo, se debería considerar el establecer mecanismos que cobren tasas más altas a los contribuyentes con mayor capacidad de pago, ya que en la actualidad sólo se logra la proporcionalidad.

CAPÍTULO SIETE

COSTA RICA



COSTA RICA

En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en Costa Rica. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía costarricense, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades costarricenses. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

7.1 CONTEXTO NACIONAL

Costa Rica tiene una extensión territorial de 51.100 km². De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para agosto de 2007 tenía una población 4.401.849 habitantes.

El territorio nacional se divide en 7 provincias como forma de administración y organización. Las provincias se dividen a su vez en 81 gobiernos locales y 8 Concejos Municipales de Distrito, los cuales poseen gobiernos autónomos. La administración de los intereses y servicios locales en cada municipio o cantón está a cargo del gobierno municipal. Las corporaciones son autónomas y están integradas por un cuerpo deliberante, integrado por regidores/as municipales de elección popular, y por un alcalde/sa y su suplente, todos de elección popular. Los regidores/as y alcaldías son elegidos por períodos de 4 años.

7.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

7.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica, el PIB en el año 2008 fue de \$US 30,380 millones, lo cual es equivalente a un PIB per-cápita de \$US7,240.38.

Cuadro 7.1
Costa Rica: Gasto público por habitante
como porcentaje del PIB per cápita, 2008

Nivel de Gobierno	Gasto público por habitante (% del PIB per cápita)
Gobierno Central	15.01%
Gobiernos Locales*	1,11%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio

Fuente: Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República de Costa Rica

El cuadro anterior evidencia que, en Costa Rica, el peso de los gobiernos locales en las finanzas públicas es de las más bajas de toda la región, lo cual se convierte en un obstáculo fundamental para que las municipalidades puedan cumplir a cabalidad con las tareas que a ellas encomienda la legislación nacional.

7.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional, por medio de cuatro ejes fundamentales que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

7.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de las municipalidades

Autonomía para establecer impuestos. De acuerdo al Código Municipal, las municipalidades costarricenses sólo tienen la potestad de proponer los proyectos de modificación o creación de impuestos municipales. La Asamblea Legislativa es la encargada de aprobar los impuestos cobrados por los gobiernos locales.

Autonomía para establecer tasas. El Código Municipal asigna a las municipalidades la potestad de aprobar las tasas, precios y contribuciones municipales. En particular, el Art. 77 del Código Municipal estipula que dentro de los tributos municipales se podrán establecer contribuciones especiales por obras que lo permitan; dichas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores de los inmuebles beneficiarios. Sin embargo, para entrar en vigencia, dichas tasas deben ser aprobadas por la Contraloría General de la República.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. Se restringe a las municipalidades el derecho a decidir sobre el destino de los recursos provenientes de las coparticipaciones tributarias. En

particular la ley 8114, establece que estos dineros se utilizarán específicamente para la reparación y expansión de la red vial cantonal.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. El Código Municipal faculta a que los Concejos Municipales para que puedan contratar con terceros, públicos o privados, la prestación servicios públicos. En este sentido, las contrataciones privadas pueden ser acordadas mediante licitación. En general, la prestación de servicios con participación privada se ha dado mayoritariamente en los procesos de cobranza, y para la recolección y disposición final de desechos.

Autonomía para la contracción de deuda. A pesar de que el marco legal permite a las municipalidades utilizar diversas fuentes de financiamiento, tales como instrumentos de deuda, participación privada, arrendamientos y desarrollo de actividades económicas, éstas son poco utilizadas. Como condición para obtener créditos, el Art. 90 del Código Municipal requiere a los municipios que diseñen los planes de pago de sus obligaciones en el presupuesto ordinario para cumplir con los compromisos que se adquieran. Esta es una condición para que la Contraloría General de la República apruebe el presupuesto municipal. En cuanto a la emisión de bonos, únicamente la Municipalidad de San José ha realizado una emisión a una tasa de 7.25% más premio por 1.5%. Las garantías de las emisiones están supervisadas por la Contraloría a través de su aprobación del presupuesto, ya que se asegura que las municipalidades no dejen de cumplir con sus compromisos financieros de pago.

7.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera municipal

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que limitan las posibilidades de generación de ingreso para los gobiernos locales.

Además de los ingresos propios por concepto de tasas e impuestos, las municipalidades se financian a través de la coparticipación tributaria del impuesto al combustible (Ley 8114) que les aporta una cantidad importante de recursos (Programa de Simplificación de Trámites 2008). Igualmente, algunas municipalidades reciben importe por impuestos a la producción del cemento y a la actividad bananera. No obstante, se da un limitado nivel de cumplimiento de parte del gobierno central con la transferencia de estos fondos, según fue expresado en las entrevistas realizadas a funcionarios

Mediante reforma constitucional, en el 2001 se estableció que las municipalidades deberán recibir transferencias de parte del gobierno equivalentes al 10% del presupuesto nacional. No obstante, dichos aportes estaban sujetos a la aprobación de una Ley de Competencias Municipales, la cual aún no ha sido aprobada. Por ende, al día de hoy aún no se realizan dichas transferencias.

Adicionalmente, la suficiencia financiera de las municipalidades se ve comprometida por el proceso de aprobación de aumento en las tasas por servicios. Por una parte, las regulaciones vigentes no permiten incrementos por encima del 10%, por crecimiento de costos a futuro. A ello debe agregarse que el proceso de aprobación de tasas debe contar con la aprobación de la Contraloría General de la República, lo cual tiende a demorar alrededor de un año.

Otro problema que afecta la suficiencia financiera es que se limita el potencial de recaudación del impuesto a bienes inmuebles ya que, según los entrevistados, se tiende a subvalorar las propiedades.

7.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, el hecho de que exista una disposición constitucional para que se destine el 10% del Presupuesto Nacional a las municipalidades y que dicha disposición no se cumpla del todo debido a la falta de voluntad política para solventar los vacíos legales, nos da una indicación del bajo nivel de cumplimiento de este principio.

7.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

Como se puede observar en el siguiente cuadro, un 40% de los fondos transferidos para la construcción y reparación de la red vial cantonal son asignados en función a criterios específicamente relacionados con la solidaridad. Por otra parte, aunque la cantidad de kilómetros de vías cantonales no necesariamente implica que se transfiera recursos a las municipalidades con más necesidades, sí es de esperar que los cantones con más kilómetros de vías tengan obligaciones presupuestarias relativamente más extensas y poblaciones más dispersas (i.e. que tenderán a ser más pobres). Además de lo incluido en la Ley 8114, no existen más disposiciones para promover la equidad y solidaridad entre los municipios.

Cuadro 7.2
Costa Rica: Criterios para la distribución de transferencias a las municipalidades, según la ley 8114

Criterio	Ponderación
Kilómetros de vías cantonales	60%
Índice de Desarrollo Social del Ministerio de Planificación	40%
Total	100%

Fuente: Ley 8114 (<http://www.asamblea.go.cr/ley/ley8100.htm>)

7.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS MUNICIPALIDADES DE COSTA RICA

Para la evaluación de los resultados financieros de las municipalidades de Costa Rica, se utilizaron como base para el análisis datos de las ejecuciones presupuestarias del año 2005 y del año 2008. Para 2005, se generó una muestra de 25 municipalidades y para el año 2008 se generó una muestra aleatoria simple de 50 municipalidades.

Cuadro 7.3
Costa Rica: Distribución de municipalidades analizadas en la muestra 2005, 2008

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades	
	2005	2008
Pequeños (0-19.999 hab.)	6	13
Medianos (20.000-79.999 hab.)	11	25
Grandes (80.000 y más hab.)	5	12
Nacional	22	50

Fuente: Elaboración propia

7.3.1 Ingresos municipales

La muestra de municipalidades del 2008 presenta un incremento de los ingresos totales anuales de \$31.54 por habitante (59.41%). Sin embargo, las municipalidades de países con niveles de ingresos inferiores tales como Guatemala y El Salvador muestran niveles promedio de ingresos anuales superiores a los de Costa Rica.

Cuadro 7.4
Costa Rica: Estructura de los ingresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$18.42 (29.58%)	\$9.78 (15.70%)	\$32.70 (52.52%)	\$1.33 (2.14%)	\$0.04 (0.06%)	\$62.27 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$21.99 (49.64%)	\$10.61 (23.96%)	\$8.38 (18.91%)	\$2.70 (6.09%)	\$0.62 (1.40%)	\$44.29 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$31.37 (51.08%)	\$18.44 (30.03%)	\$6.15 (10.01%)	\$4.80 (7.82%)	\$0.65 (1.05%)	\$61.41 (100.00%)
Promedio Nacional	\$23.15 (43.60%)	\$12.16 (22.91%)	\$14.50 (27.32%)	\$2.80 (5.28%)	\$0.47 (0.88%)	\$53.09 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

Cuadro 7.5
Costa Rica: Estructura de los ingresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$37.46 (35.78%)	\$11.46 (12.38%)	\$41.53 (40.60%)	\$4.70 (4.00%)	\$7.05 (4.80%)	\$107.97 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$29.15 (35.29%)	\$11.72 (17.59%)	\$28.38 (38.61%)	\$2.60 (2.91%)	\$5.00 (5.60%)	\$76.84 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$37.66 (47.12%)	\$16.88 (21.99%)	\$14.58 (22.77%)	\$0.74 (1.03%)	\$5.69 (7.08%)	\$75.55 (100.00%)
Promedio Nacional	\$33.35 (38.26%)	\$12.89 (17.29%)	\$28.48 (35.32%)	\$2.70 (2.74%)	\$5.70 (5.75%)	\$84.63 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

Este aumento en el nivel de ingresos se da en varios ejes. Por una parte, se observa un aumento en la recaudación tributaria la cual pasó de \$23.15 por habitante en 2005 a \$33.25 en 2008. Sin embargo, la principal fuente de este aumento fueron las transferencias del gobierno central, las cuales prácticamente se duplicaron, pasando de \$14.50 por habitante en 2005 a \$28.48 en 2008. De esta forma, se incrementó además el peso que tienen éstas en los presupuestos municipales, pasando de un 27.32% a un 35.32%.

Sin embargo, en general debe tomarse en cuenta que en el caso de Costa Rica, las transferencias del gobierno central proceden primordialmente de los recursos asignados por la ley 8114, la cual no sólo limita el destino de los fondos a gastos de capital (muy poco para gastos de administración), sino que además restringe el uso para construir o renovar la infraestructura vial.

7.3.2 Egresos municipales

El nivel promedio en el 2008 de egresos anuales por habitante de las municipalidades costarricenses (\$77.12) es cercano a la media a nivel de la región. Como primer aspecto a destacar, durante el período 2005-2008 se registró un incremento de \$26.47 por habitante en este rubro. Lo anterior se da con mayor intensidad en las municipalidades pequeñas y medianas, en donde se registraron incrementos de \$34.73 y \$30.52, respectivamente.

Cuadro 7.6
Costa Rica: Estructura de los egresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales	Inversión ¹¹
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$16.80 (29.63%)	\$33.85 (59.69%)	\$2.08 (3.66%)	\$3.97 (7.01%)	\$56.70 (100.00%)	\$29.87 (52.68%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$15.66 (35.58%)	\$22.66 (51.50%)	\$1.14 (2.59%)	\$4.54 (10.33%)	\$44.00 (100.00%)	\$13.93 (31.66%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$25.67 (44.24%)	\$22.71 (39.15%)	\$1.56 (2.69%)	\$8.08 (13.92%)	\$58.01 (100.00%)	\$11.99 (20.67%)
Promedio Nacional	\$18.24 (36.02%)	\$25.72 (50.79%)	\$1.49 (2.94%)	\$5.19 (10.25%)	\$50.65 (100.00%)	\$17.84 (35.22%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

11. Para las municipalidades de Costa Rica, el formato de presentación de la ejecución presupuestaria en 2005 utilizado para la inversión en activos fijos, no era derivable de forma directa. Para su cálculo aproximado, se contabilizaron los fondos destinados a los programas de Inversión y Partidas Específicas en las municipalidades.

Cuadro 7.7
Costa Rica: Estructura de los egresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$18,98 (22.86%)	\$14,37 (16.14%)	\$51,02 (52.93%)	\$1,14 (1.25%)	\$5,93 (6.82%)	\$91,43 (100.00%)
Medianos (20,000-79,999 hab.)	\$19,43 (27.49%)	\$12,87 (17.78%)	\$35,19 (45.66%)	\$0,83 (1.23%)	\$6,20 (7.84%)	\$74,52 (100.00%)
Grandes (80,000 y más hab.)	\$25,32 (59.13%)	\$16,18 (37.59%)	\$18,15 (51.00%)	\$0,97 (3.03%)	\$8,26 (18.55%)	\$67,01 (100.00%)
Promedio Nacional	\$20,73 (33.88%)	\$14,05 (22.11%)	\$35,22 (48.83%)	\$0,95 (1.67%)	\$6,62 (10.14)	\$77,12 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

En cuanto a la composición de los egresos, en el 2008 el rubro más importante fueron las inversiones, las cuales ascendieron a \$35.33. Esta variable experimentó un importante aumento porcentual durante el período 2005-2008, pasando del 35.22% al 48.83% del total de los egresos municipales. Este aumento fue consistente en las tres categorías de municipalidades.

Los otros dos rubros principales de egresos fueron las remuneraciones y la compra de bienes y servicios. Sobre el primero, los cambios experimentados fueron mínimos, mientras que se evidenció una disminución importante de un poco más de \$10 en la compra de bienes y servicios

7.3.3 Indicadores financieros municipales

Con el incremento en ingresos propios y transferencias corrientes, se generó un aumento en el ahorro corriente, lo cual también generó mayores niveles promedio de liquidez. En este sentido, Costa Rica ocupa el primer lugar a nivel regional en este indicador.

A su vez, el nivel de autosuficiencia se redujo producto de que las transferencias aumentaron en mayor medida que los ingresos propios. A pesar de esto, el nivel de autosuficiencia en Costa Rica (61.30%) es bastante elevado si se compara con los niveles de los demás países de la región, lo cual se puede explicar por el hecho de que los gobiernos locales costarricenses no reciben una transferencia directa del presupuesto nacional que puedan utilizar abiertamente (la transferencia que reciben es de uso exclusivo de construcción y reparación de infraestructura vial) y porque el esfuerzo de recaudación es comparativamente alto.

Cuadro 7.8
Costa Rica: Ingresos y egresos per cápita de municipios
(\$US montos anuales por habitante), 2005

Categoría	Ingresos propios	Ingresos Totales	Egresos Totales	Ahorro corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$29.53	\$62.27	\$56.70	\$5.04	\$5.57
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$35.29	\$44.29	\$44.00	\$9.70	\$0.29
Grandes (80.000 y más hab.)	\$54.62	\$61.41	\$58.01	\$14.51	\$3.40
Promedio Nacional	\$38.11	\$53.09	\$50.65	\$9.52	\$2.43

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

Cuadro 7.9
Costa Rica: Ingresos y egresos per cápita de municipios
(\$US montos anuales por habitante), 2008

Categoría	Ingresos propios	Ingresos totales	Egresos totales	Ahorro Corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$55.97	\$107.97	\$91.43	\$19.79	\$16.54
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$45.87	\$76.84	\$74.52	\$9.25	\$2.32
Grandes (80.000 y más hab.)	\$60.23	\$75.55	\$67.01	\$11.35	\$8.54
Promedio Nacional	\$51.94	\$84.63	\$77.12	\$12.50	\$7.51

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

El nivel promedio de flexibilidad no varió mucho, lo cual implica que en general no ha cambiado el margen de maniobra que tienen las municipalidades para utilizar fondos a raíz del surgimiento de gastos inesperados. Esto se explica porque el aumento en ahorro corriente en las municipalidades pequeñas y medianas tiene como contrapeso la reducción del mismo en las municipalidades grandes. La tendencia a un ahorro corriente tan alto, al igual que la persistencia de superávits altos en las municipalidades pequeñas y medianas, apuntan más hacia la necesidad de mejorar sus capacidades de ejecución presupuestaria.

Cuadro 7.10
Costa Rica: Resultados financieros municipales 2005

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (Montos anuales US\$ por habitante) **
Pequeños (0-19.999)	47.30%	122.14%	\$6.59
Medianos (20.000-79.999)	76.34%	131.52%	\$9.80
Grandes (80.000 y más)	84.71%	142.09%	\$14.51
Promedio Nacional	70.32%	131.37%	\$10.00

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

Cuadro 7.11
Costa Rica: Resultados financieros municipales 2008 *

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (Montos anuales US\$ por habitante) **
Pequeños (0-19.999)	52,97%	147,81%	\$20.69
Medianos (20.000-79.999)	58,49%	152,29%	\$10.29
Grandes (80.000 y más)	76,20%	121,01%	\$11.83
Promedio Nacional	61,30%	143,62%	\$13.49

Fuente: Cálculos basados en datos de la Contraloría General de la República

** En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

7.4 JUSTICIA TRIBUTARIA

Existen dos principales fuentes de ingreso tributario para las municipalidades de Costa Rica: el impuesto sobre bienes inmuebles y los impuestos a la actividad económica.

Impuesto sobre bienes inmuebles

Este impuesto se establece en la Ley 7509 y aplica por igual a todas las municipalidades del país. La tasa aplicada es de 0.25% anual, independientemente del valor de la propiedad, por lo cual es un esquema proporcional, y a su vez, se puede utilizar un 10% de los fondos recolectados para gastos administrativos.

Impuesto a la actividad económica o patente municipal

Este impuesto se establece en leyes específicas de cada municipalidad, las cuales deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa. Por esta razón, como se observa en el siguiente cuadro, se revisaron las leyes de las siguientes 23 municipalidades.

Cuadro 7.12
Costa Rica: Leyes de patentes municipales analizadas

Municipalidad	Base impositiva	
	Ingresos Brutos (% anual cobrado)	Renta Líquida Gravable (% anual cobrado)
Abangares	0.25%	
Acosta	1.00%	
Alajuela	0.15%	
Aserri	0.15%	
Desamparados	0.25%	0.20%
Grecia*	0.15%	
Heredia	0.30%	0.60%
Jiménez	0.20%	0.90%
León Cortés	0.25%	
Liberia	0.20%	
Montes de Oro	0.15%	0.80%
Moravia	0.15%	0.30%
Naranjo	0.15%	
Nicoya	0.15%	
Palmares	0.20%	
Pérez Zeledón	0.20%	
Puntarenas	0.20%	0.15%
San Carlos	0.15%	0.10%
San Pablo	0.20%	
San Ramón	0.15%	0.30%
Talamanca	0.15%	0.80%
Turrialba	0.20%	
Valverde Vega	0.20%	

Fuentes: Ley No. 8260, Ley No. 8649, Ley No. 8263, Ley No. 6214, Ley No. 7279, Ley No. 7947, Ley No. 7925, Ley No. 7924, Ley No. 7193, Ley No. 8235, Ley No. 7578, Ley No. 8568, Ley No. 7322, Ley No. 7988, Ley No. 8241, Ley No. 7737, Ley No. 7866, Ley No. 7773, Ley No. 7925, Ley No. 6253, Ley No. 8778, Ley No. 7803, Ley No. 7958

* Varía de un 0.10% a un 0.20%, dependiendo del tipo de actividad económica

En general, las leyes se aplican sobre todas las actividades lucrativas realizadas dentro del municipio. De las municipalidades analizadas, todas usan como base impositiva los ingresos brutos, pero algunas de ellas, además, incluyen un componente adicional que toma como base la renta líquida gravable (el ingreso total, menos los gastos).

En términos de equidad horizontal, el uso del ingreso bruto como base impositiva hace que las actividades con una alta proporción de ingresos sobre gastos paguen más impuestos. Sin embargo, dado que es de esperar que en un determinado cantón haya muchos contribuyentes con una misma actividad económica, tiene sentido utilizar los ingresos brutos como base impositiva, para asegurar que se genera un nivel más estable de ingreso, que no dependa del ciclo económico.

En términos de la equidad vertical, se da un esquema proporcional, ya que el porcentaje a pagar es igual independientemente del nivel de capacidad de pago.

7.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A nivel nacional, destaca que las municipalidades de Costa Rica tienen un muy bajo nivel de gasto por habitante en comparación con el gasto del gobierno central; sólo en Panamá es más grande el desfase entre el gasto del gobierno central y el de los gobiernos locales. A este respecto, destaca que a pesar de existir una disposición constitucional para que se destine un monto determinado del presupuesto nacional a las municipalidades, dicho mandato no ha podido ser cumplido debido a la falta de aprobación de la normativa complementaria correspondiente, o sea, por falta de voluntad política. Además del incumplimiento de la transferencia constitucional, la situación financiera municipal se complica aún más por el hecho de que los gobiernos locales no tienen potestad para crear y modificar sus impuestos, y a su vez, el proceso de modificación de las tasas por servicios provistos es lento y limitante. Así pues, muchas de las normativas tributarias locales tienen más de 10 años de haber sido promulgadas, lo cual las distancia de los cambios económicos.

Con respecto a los resultados financieros, se observó un incremento importante en los ingresos municipales. Este aumento se dio a través de incrementos tanto en las transferencias del gobierno central (primordialmente en las municipalidades pequeñas y medianas), como en los ingresos propios (principalmente en los ingresos tributarios). Asimismo, el incremento de ingresos ha redundado en niveles de inversión significativamente más altos, más no así en mayores remuneraciones para los funcionarios municipales. Esto es particularmente relevante si se considera que muchas municipalidades registran superávits presupuestarios importantes, o sea, que experimentan una subejecución de sus ingresos, lo cual, entre otras razones, podría ser producto de carencia de personal.

En función de lo anterior, es recomendable que, dependiendo del nivel de desarrollo organizacional y posibilidades de recolección de ingresos propios a nivel local, se asigne una mayor cantidad de recursos de las transferencias del gobierno central al fortalecimiento de la capacidad organizacional de los gobiernos locales.

Con respecto a la justicia tributaria, en el caso de Costa Rica los dos principales impuestos que reciben las municipalidades (bienes inmuebles y actividades económicas) se cobran bajo esquemas

proporcionales. En el caso del impuesto a bienes inmuebles, se debería tomar en cuenta el ejemplo de Guatemala, en donde se cuenta con un esquema progresivo.

En el caso del impuesto a la actividad económica, también se debería considerar durante la formulación de nuevas leyes a nivel municipal, la incorporación del principio de progresividad. Para ello, es importante que se utilice como base impositiva las utilidades netas, a fin de no generar un efecto económico negativo considerable en los negocios durante periodos de estancamiento económico. No obstante, el principal reto para mejorar las estructuras tributarias es que las municipalidades no dependan completamente de la aprobación de la Asamblea Legislativa para formular el sistema que más se acople a las necesidades locales, tanto en términos de justicia tributaria como de suficiencia financiera. A su vez, sería muy positivo si el proceso de actualización de las tasas municipales fuera más expedito.

CAPÍTULO OCHO

PANAMA



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en Panamá. El capítulo está organizado en cinco apartados. El primero presenta datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía panameña, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan los aspectos de la economía y política pública de alcance nacional que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades panameñas. El cuarto apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” del esquema impositivo municipal. Finalmente, se presentan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

8.1 CONTEXTO NACIONAL

La República de Panamá está localizada en el área más angosta del Istmo Centroamericano, conectando a Norte y Sur América. Su población estimada en el año 2008 según datos de Instituto Nacional Estadística, fue de 3.403.000 habitantes¹².

La división política administrativa divide al país en 9 provincias subdivididas en 75 municipios. Existen asimismo 623 corregimientos los cuales están representados por un concejal, quien es el jefe político.

La jurisdicción municipal corresponde a un distrito. En cada distrito hay una corporación o consejo municipal integrada por los representantes de los corregimientos que componen cada distrito, elegidos por votación popular. Una vez constituido, el consejo elige dentro de su seno a su presidente/a y vicepresidente/a. Por otra parte, los alcaldes/as son elegidos mediante el voto popular cada 5 años.

8.2 ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

8.2.1 Entorno económico

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Producto Interno Bruto -PIB-, en millones de dólares en 2008, fue de US\$23,088 millones de dólares, equivalente a un PIB per cápita de US\$6,784.60 por habitante.

12. <http://www.imf.org/external/pubs/>

Cuadro 8.1
Panamá: Gastos del Gobierno Central
y Gobiernos Locales, 2008

Tipo de Gobierno	Gasto por habitante (% del PIB per cápita)
Gobierno Central	27.41%
Gobiernos locales *	0.40%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Panamá

Como se muestra en el Cuadro 8.1, claramente los gobiernos locales tienen un bajo nivel de participación en el gasto público. Proporcionalmente, el gobierno central gasta aproximadamente 74 veces más que los gobiernos locales, siendo éste el mayor nivel de contraste en toda la región.

8.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general del entorno institucional, por medio de cuatro ejes fundamentales, que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

8.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. A pesar de que los gobiernos locales tienen la potestad de crear impuestos y definir sus montos, en la práctica, las posibilidades de las municipalidades para fortalecer su capacidad tributaria son bajas. Por una parte, las municipalidades no pueden cobrar ningún impuesto que sea similar a algún tributo que ya sea cobrado por el Gobierno Central. Además, si una municipalidad crea un impuesto que antes no existía, el Gobierno Central tiene la potestad de optar por cobrar ese impuesto y añadirlo a sus ingresos. Adicionalmente, las municipalidades panameñas no cobran ni utilizan los réditos del impuesto a los bienes inmuebles, lo cual reduce sustancialmente su capacidad de generar ingresos propios.

Autonomía para establecer tasas. El Artículo 246 de la Constitución Política establece que las municipalidades tienen la potestad de establecer las tasas de los servicios públicos que proveen.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. Los montos, rubros y destinos de los subsidios a los municipios y a los corregimientos son definidos con intervención del Ministerio de Economía y Finanzas, de forma totalmente discrecional. Además, la Contraloría autoriza las decisiones de los Concejos Municipales relacionadas con su ejecución. Por último, es importante mencionar que el dinero que se transfiere a los corregimientos procedentes de programas administrados por entidades del gobierno central no entra a las arcas municipales, ni su uso es determinado por las autoridades municipales. En esencia, los mecanismos relacionados con la transferencia de fondos del gobierno central limita considerablemente la autonomía municipal.

Autonomía para la prestación de servicios a través de participación privada. En cuanto a la participación privada en los servicios públicos, la Constitución de Panamá y la Ley Municipal autoriza la creación de empresas municipales o mixtas (i.e. de capital municipal y privado) para la provisión de bienes y servicios. De igual forma, los municipios pueden crear empresas mixtas o municipales para la provisión de bienes y servicios, orientadas al desarrollo industrial, agrícola y pecuario. La Ley también faculta al municipio a crear empresas y servicios de utilidad pública, en especial de agua, luz, teléfonos, gas, transporte, alcantarillado y drenaje; dichos servicios se pueden prestar de manera directa o mediante concesión.

Autonomía para la contratación de deuda. Su uso está regulado por la Ley 106 del 8 de octubre de 1973, modificada por Ley 52 de 1984. Dicha ley determina que los municipios pueden contratar empréstitos con la previa autorización del Órgano Ejecutivo para la creación de empresas municipales o mixtas, para la construcción de obras públicas municipales, servicio social y adquisición de equipo y para organizar o municipalizar servicios. Para contratar los empréstitos, los municipios necesitan, según esta Ley, que las rentas ordinarias no permitan costear el gasto en el que se empleará el empréstito y que el Ministerio de Economía y Finanzas emita un concepto favorable con respecto a la inversión. O sea, la autonomía local para contraer deudas es restringida.

8.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios

Por una parte, no se identificaron provistos legales en donde se procure asegurar la suficiencia financiera de las municipalidades. Además, existen limitaciones tangibles que reducen las posibilidades de generación de ingreso de los gobiernos locales.

La suficiencia financiera de las municipalidades panameñas se ve considerablemente limitada por el hecho de que no cobran ni reciben los réditos del impuesto a los bienes inmuebles. Así pues, a pesar de que Panamá tiene un producto interno bruto per cápita similar al de Costa Rica, los ingresos por impuestos de las municipalidades evaluadas en Panamá son considerablemente menores que la de sus contrapartes costarricenses. Además, los impuestos que se cobran tienden a ser regresivos (ver sección sobre justicia tributaria) y, a su vez, la determinación de la tasa a pagar es compleja (lo cual facilita la evasión). Por ejemplo, el sistema tributario del Municipio de Panamá contiene 140 diferentes tablas para el cobro de impuestos a la actividad económica, construcción y otros tantos; entre ellas, se encuentra una que establece tasas para servicios esotéricos. Otro ejemplo interesante es la tabla utilizada para los establecimientos de belleza, para el cual ligeros cambios en el tipo de servicio ofrecido determinan la tasa mensual que pagará el establecimiento (ver Cuadro 8.2).

Cuadro 8.2
Municipio de Panamá: Tasas mensuales para establecimientos de belleza
(Dólares)

Tipo de establecimiento	Tasa mensual
Establecimientos que realicen corte de cabello, arreglo de uñas y seteo	\$10
Establecimientos que realicen arreglo de cabello, uñas, tintes, servicio unisex	\$20
Establecimientos que realicen corte y arreglo de cabello, uñas, pies, tratamiento del cabello y tintes	\$30
Establecimientos que realicen arreglo de cabello, uñas, pies, tratamiento del cabello y de la piel	\$50

Fuente: Sistema Tributario del Municipio de Panamá

Además de lo anterior, y contrario a otros países de la región en donde la falta de ingresos propios es compensada en cierta medida por los ingresos por transferencias del gobierno central, en el caso de Panamá dicha compensación es mínima. Asimismo, dado que las transferencias no tienen criterios de repartición entre las municipalidades, este posible ingreso no es predecible de un año al otro, lo cual limita la posibilidad de realizar obras y proyectos que trasciendan en el corto y largo plazo.

8.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

No existe un estudio sistemático que específicamente haya determinado el número de competencias que ejerce el gobierno central y que deberían ser ejercidas por los gobiernos locales. Sin embargo, si se toma en cuenta los montos destinados al desarrollo local por parte del gobierno central que son ejecutados de forma centralizada, queda claro que hay amplia posibilidad para extender el rango de acción de las municipalidades.

8.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

En Panamá la asignación de recursos a los gobiernos locales, así como las variadas asignaciones de recursos a las municipalidades, se realiza de forma discrecional, lo cual no garantiza que las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales promuevan la equidad intermunicipal. En particular, destaca que Panamá es el único país del estudio en donde no se estipula ningún porcentaje específico a ser distribuido en base a criterios como equidad o nivel de pobreza.

8.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para la evaluación de los resultados financieros de las municipalidades de Panamá, se utilizaron como base para el análisis datos de las ejecuciones presupuestarias del año 2005 y del año 2008. Para 2005, se generó una muestra de 25 municipalidades y para el año 2008, se logró encontrar información para las 75 municipalidades del país.

Cuadro 8.3
Panamá: Distribución de municipalidades analizadas en la muestra 2005, 2008

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades	
	2005	2007
Pequeños (0-19.999 hab.)	13	48
Medianos (20.000-79.999 hab.)	7	18
Grandes (80.000 y más hab.)	1	9
Total	21	75

8.3.1 Ingresos municipales

A pesar de que Panamá es el país con menores ingresos municipales de la región (\$30.90), es importante valorar que esta variable tuvo un aumento considerable de alrededor de \$12 (62.46%) durante el período 2005-2008.

En cuanto a los ingresos propios por concepto de impuestos y tasas, derechos y ventas de servicios, estos muestran un leve aumento a nivel general, el cual es visible en la gran mayoría de las municipalidades que se encuentran en ambas muestras. A nivel regional, el promedio panameño de ingresos propios es el segundo más alto, pero dado los escasos recursos por transferencias, los ingresos totales son bajos.

Cuadro 8.4
Panamá: Estructura de los ingresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0- 19.999 hab.)	\$6.45 (41.86%)	\$1.87 (12.16%)	\$5.33 (34.58%)	\$0.00 (0.00%)	\$1.76 (11.40%)	\$15.41 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$10.64 (64.95%)	\$2.97 (18.14%)	\$0.60 (3.64%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.17 (13.27%)	\$16.39 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$37.83 (44.88%)	\$40.09 (47.56%)	\$0.00 (0.00%)	\$0.00 (0.00%)	\$6.38 (7.57%)	\$84.29 (100.00%)
Promedio Nacional	\$9.34 (49.13%)	\$4.06 (21.35%)	\$3.50 (18.39%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.12 (11.13%)	\$19.02 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Cuadro 8.5
Panamá: Estructura de los ingresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$13.21 (33.92%)	\$8.14 (13.52%)	\$11.57 (44.60%)	\$0.00 (0.00%)	\$3.07 (8.21%)	\$36.00 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$11.00 (53.29%)	\$3.38 (16.38%)	\$1.76 (17.89%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.22 (12.43%)	\$18.36 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$16.94 (64.87%)	\$6.80 (16.71%)	\$0.83 (3.41%)	\$0.00 (0.00%)	\$4.24 (15.00%)	\$28.81 (100.00%)
Promedio Nacional	\$13.13 (42.12%)	\$6.84 (14.57%)	\$7.93 (33.25%)	\$0.00 (0.00%)	\$3.01 (10.04%)	\$30.90 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

En promedio, el ingreso por transferencias se incrementó en \$4.43 por habitante, siendo en las municipalidades pequeñas donde se evidenció el mayor aumento. Por ejemplo, de las once municipalidades con población menor a los 20.000 habitantes, diez registraron aumentos en las transferencias recibidas. Por su parte, de las 9 municipalidades con población mayor a 20.000 habitantes, 8 registraron reducciones en las transferencias recibidas.

Es interesante notar que no se registra ingreso por endeudamiento en ninguna municipalidad, lo cual se debe en buena medida a que los ingresos propios de las municipalidades no les permiten ni legal ni económicamente utilizar dicha fuente.

8.3.2 Egresos municipales

Panamá es el país con el menor nivel de gasto municipal anual por habitante en la región (\$29.18), a pesar de que durante el período 2005-2008 experimentó un aumento importante de \$11.07 (61.13%).

Las remuneraciones son el rubro principal de egresos (63.95%), siendo éste un porcentaje muy alto a nivel de la región como un todo. Asimismo, el mayor aumento en egresos fue por concepto de remuneraciones, las cuales se incrementaron en \$4.87 por habitante (41.73%). Esto se registra a través de las diferentes clasificaciones de municipalidades; no obstante, el incremento en las municipalidades pequeñas fue en mayor grado. Por ejemplo, en Pedasí y Río de Jesús, las cuales se encuentran en las muestras de 2005 y 2008, se dieron aumentos respectivos de \$19.27 por habitante (79.43%) y \$14.27 (97.61%).

Cuadro 8.6
Panamá: Estructura de los egresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Servicio de la deuda	Otros egresos	Inversión	Egresos Totales
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$10.59 (72.09%)	\$2.53 (17.21%)	\$0.18 (1.20%)	\$0.00 (0.00%)	\$1.39 (9.49%)	\$14.69 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$9.65 (59.39%)	\$3.48 (21.41%)	\$0.27 (1.67%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.85 (17.52%)	\$16.25 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$39.95 (52.89%)	\$12.52 (16.58%)	\$13.34 (17.66%)	\$0.00 (0.00%)	\$9.73 (12.88%)	\$75.54 (100.00%)
Promedio Nacional	\$11.67 (64.48%)	\$3.32 (18.34%)	\$0.84 (4.61%)	\$0.00 (0.00%)	\$2.28 (12.57%)	\$18.11 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Cuadro 8.7
Panamá: Estructura de los egresos municipales, 2008
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$18.93 (67.07%)	\$6.07 (17.82%)	\$3.23 (5.26%)	\$0.00 (0.00%)	\$4.37 (9.85%)	\$32.60 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$10.96 (59.41%)	\$4.20 (19.06%)	\$1.20 (3.83%)	\$0.00 (0.00%)	\$4.36 (17.70%)	\$20.72 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$14.53 (50.09%)	\$4.97 (16.48%)	\$3.08 (6.88%)	\$0.39 (0.84%)	\$4.44 (15.72%)	\$30.45 (100.00%)
Promedio Nacional)	\$16.54 (64.13%)	\$5.49 (18.07%)	\$2.72 (5.15%)	\$0.05 (0.11%)	\$4.38 (12.53%)	\$29.18 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Con los gastos por compra de bienes y servicios se da una situación similar a la registrada para los gastos por remuneraciones. Se da un leve aumento (\$2.17), el cual se da en general para todas las municipalidades, pero con más énfasis en las municipalidades menores de 6.000 habitantes. Por ejemplo, en las municipalidades de Pedasí y Río de Jesús, las cuales se encuentran en las muestras de 2005 y 2008, se dieron aumentos de \$9.38 (209.38%) y \$4.54 (81.65%) respectivamente.

Destaca que, en general, los egresos que aparecen registrados como inversión siguen siendo prácticamente particularmente bajos (\$2.72 por habitante). En la muestra de 2008, sólo la municipalidad de Panamá muestra inversión mayor a los \$2.00 por habitante (\$19.14). Esto se debe a que, contrario al resto de países de la región -en donde las transferencias del gobierno central se utilizan mayoritariamente para gastos de capital-, en Panamá, dichos fondos se utilizan fundamentalmente para cumplir con los gastos operativos básicos.

Finalmente, dado que la práctica de obtención de deuda por parte de las municipalidades es prácticamente inexistente, tampoco se registran egresos por pago de capital e intereses generados por endeudamiento.

8.3.3 Indicadores financieros municipales

Se registra un incremento considerable de \$7.45 (48.00%) en la generación de ingresos propios por habitante, lo cual hace a Panamá el segundo país de la región en dicho rubro.

En lo que respecta al ahorro corriente (diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes), la situación mejoró en buena medida. Para las municipalidades pequeñas, el ahorro corriente se incrementó de \$0.04 por habitante a \$7.96. Entre las municipalidades grandes, se observa más variabilidad en los niveles de ahorro, desde un nivel positivo de \$30.39 en Ciudad de Panamá a niveles

de ahorro negativo mayores a los \$3.00 por habitante en cuatro de otras municipalidades de esta clasificación. En general, lo anterior se debe a que el ingreso propio (el cual se espera genere ingreso corriente) es bajo y no se proveen suficientes transferencias para compensar por dicho faltante.

El nivel de balance general del presupuesto (ingresos totales vs. gastos totales) está relacionado con el tamaño de las municipalidades. La mayoría de los ayuntamientos pequeños logran superávits, generando así un promedio de \$3.87 por habitante. La situación cambia para las municipalidades medianas y grandes, las cuales en su mayoría generan déficits, promediando -\$2.36 y -\$1.63 respectivamente. Esto se debe al mayor nivel de ingresos por transferencias que reciben las municipalidades pequeñas.

Cuadro 8.8
Panamá: Ingresos y Egresos municipales per cápita, 2005
(Montos anuales \$US por habitante)

Clasificación	Ingresos propios por habitante	Ingresos totales por habitante	Egresos totales por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit
Pequeño (0-19,999 hab.)	\$10.08	\$15.41	\$14.69	\$0.04	\$0.72
Mediano (20,000-79,999 hab.)	\$15.79	\$16.39	\$16.25	(\$0.14)	\$0.14
Grande (80,000 hab. y mayor)	\$84.29	\$84.29	\$75.54	\$22.46	\$8.76
Total	\$15.52	\$19.02	\$18.11	\$1.05	\$0.91

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Cuadro 8.9
Panamá: Ingresos y Egresos municipales per cápita, 2008
(\$US por habitante)

Clasificación	Ingresos Propios	Ingresos totales por habitante	Egresos totales por habitante	Ahorro corriente	Déficit / Superávit
Pequeño (0-19,999 hab.)	\$24.42	\$36.00	\$32.12	\$7.96	\$3.87
Mediano (20,000-79,999 hab.)	\$16.60	\$18.36	\$20.72	\$(0.94)	\$(2.36)
Grande (80,000 hab. y mayor)	\$27.98	\$28.81	\$30.45	\$2.16	\$(1.63)
Total	\$22.97	\$30.90	\$29.18	\$5.13	\$1.72

Fuente: Cálculos basados en datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

El nivel de autosuficiencia es relativamente alto, con un promedio nacional del 66.75% de ingresos generados por las municipalidades directamente. Este resultado se puede explicar por el bajo nivel de transferencias que reciben los gobiernos locales panameños, ya que como se analizó previamente, sus niveles nominales de recaudación propia no son altos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en general los niveles de ingreso municipales son bajos comparado con otros países de la región, sobre todo a la luz de que el PIB por habitante en Panamá es de los mayores. El nivel de autosuficiencia durante el período 2005-2008 disminuyó, dado un mayor aumento en las transferencias que en los ingresos propios.

Debido a que los niveles de ahorro corriente tienden a ser menores conforme incrementa el tamaño de la población, también se observa un nivel menor de liquidez en las municipalidades medianas y grandes. Esto también está relacionado con los bajos volúmenes de transferencias que se distribuyen, particularmente dentro de estos grupos de municipalidades. Esto apunta hacia la necesidad de fortalecer la recaudación tributaria, sobre todo a través de la generación de esquemas tributarios locales que reciban más recursos de parte de las actividades económicas locales de mayor volumen de ventas (las cuales en la actualidad pagan niveles comparativamente bajos de impuestos).

El nivel de flexibilidad es mayor para las municipalidades pequeñas, debido a que reciben un volumen relativo más alto de transferencias, lo cual permite a este grupo de municipalidades contar con más fondos corrientes para enfrentar contingencias. Sin embargo, en muchos casos esta flexibilidad puede ser producto de falta de capacidad para la ejecución de los recursos. En el caso de la mayoría de las municipalidades medianas, los relativamente bajos niveles de transferencias del gobierno central redundan también en bajos niveles de ahorro corriente, y a su vez, bajos niveles de flexibilidad.

Cuadro 8.10
Panamá: Resultados financieros municipales, 2005

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) *
Pequeños (0-19.999)	63.29%	100.80%	\$0.32
Medianos (20.000-79.999)	94.30%	98.58%	\$0.17
Grandes (80.000 y más)	100.00%	136.32%	\$22.46
Promedio Nacional	75.37%	101.75%	\$1.33

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

Cuadro 8.11
Panamá: Resultados financieros municipales, 2008

Categoría	Autosuficiencia	Liquidez	Flexibilidad
Pequeños (0-19.999)	55.40%	118.60%	\$8.53
Medianos (20.000-79.999)	82.11%	101.49%	\$1.60
Grandes (80.000 y más)	96.59%	101.97%	\$4.83
Promedio Nacional	66.75%	112.50%	\$6.42

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

8.4 JUSTICIA TRIBUTARIA

En el caso de Panamá, en donde las municipalidades tienen la potestad legal de determinar sus propios sistemas tributarios, las municipalidades tienden a utilizar estructuras impositivas muy similares, primordialmente para los impuestos a la actividad económica.

Por una parte, para la mayoría de los impuestos recolectados se cobran montos fijos según el tipo de actividad, detallándose éstas en términos bastante específicos. Por lo general, los montos a pagar por dichos impuestos se ubican dentro de rangos específicos con mínimos y máximos, los cuales se cobran en función a medidas o estimados de capacidad de pago tales como ventas brutas o utilidad neta. Como ejemplo, a continuación se muestra el esquema impositivo de la Municipalidad de Chagres.

Cuadro 8.12
Municipalidad de Chagres: Ejemplo de esquema impositivo
(montos mensuales cobrados a heladerías y refresquerías)

Ventas brutas anuales (US\$)	Monto fijo a pagar por mes (US\$)
Más de 80,000	100.00
De 70,000 hasta 79,999	75.00
De 60,000 hasta 69,999	50.00
De 50,000 hasta 59,999	35.00
De 40,000 hasta 49,999	30.00
De 30,000 hasta 39,999	25.00
De 20,000 hasta 29,999	30.00
De 15,000 hasta 19,999	25.00
De 10,000 hasta 14,999	20.00
De 5,000 hasta 9,999	5.00
Hasta 4,999	3.00

Por otra parte, se dan casos de impuestos cuyos montos se determinan estrictamente en función de un número (o costo unitario) de unidades producidas, transadas o utilizadas. Entre estos se encuentran impuestos por el destace de ganado, el cual se cobra en función al número de cabezas, y el impuesto del ruedo, el cual se cobra en función del tamaño del vehículo.

En el caso de los impuestos que cuentan con montos máximos de cobro, se abre una posibilidad tangible de que se presenten casos en los no se respeten tanto la equidad vertical como la horizontal. Por ejemplo, si hay dos unidades de negocio de una misma categoría cuya capacidad de pago supera el monto máximo establecido, pero uno de ellos es superior al otro, se irrespeta el principio de la equidad vertical, ya que aquel que tiene mayor capacidad de pago no paga un monto mayor de tributos.

Por otra parte, se puede dar el caso de que las bandas establecidas no tomen suficientemente en cuenta que algunas actividades pueden llegar a tener niveles de escala mucho mayores que otras. Por ejemplo, un hotel puede variar mucho en su tamaño, mientras que se espera que una refresquería sea relativamente pequeña en la gran mayoría de los casos. Si se establecen montos a cobrar máximos, para que se respete el principio de equidad vertical, es importante que para los hoteles la diferencia entre el monto mínimo y el monto máximo a cobrar, sea mucho mayor que la diferencia correspondiente para las refresquerías.

Metodología de análisis

Como información base, se utilizaron los regímenes impositivos de una muestra de cuatro municipalidades, a saber: Atalaya, Bocas del Toro, Chorrera y Colón. A fin de medir la equidad vertical y horizontal, se utilizaron las siguientes variables para medir el nivel de justicia tributaria:

- **Presencia de cobros máximos.** Se trata de la identificación de impuestos que, a pesar de aumentar en proporción al nivel de capacidad de pago del contribuyente, tienen un monto máximo a pagar. Esto abre la posibilidad de que se presente inequidad vertical, ya que, una vez superado el monto máximo de capacidad de pago, dos contribuyentes con distintos niveles de capacidad de pago pagan el mismo monto de impuestos. Además, esto resulta en que a partir de cierto nivel de capacidad de pago, el porcentaje pagado en función de dicha capacidad sea menor.
- **Existencia de impuestos proporcionales y progresivos.** Se trata de la identificación de impuestos cuyo monto de cobro se incrementan en función de alguna medida de capacidad de pago, sin que exista un monto máximo a pagar. Si la función de pago deriva en montos de pago que sean más altos, pero también proporcionalmente mayores para contribuyentes de mayor capacidad de pago, éstos se consideran como progresivos.
- **Proporcionalidad según escala entre unidades de negocio de un mismo tipo de actividad (actividades altamente escalables).** Se identificaron una serie de tipos de negocio que, por su naturaleza, son altamente escalables, o sea, que sus niveles de actividad económica en una misma localización pueden expandirse considerablemente. Por ejemplo, un hotel puede tener un rango de dimensiones bastante amplio (Ej. De 20 a 400 habitaciones). Por esta razón, para que se dé un esquema que sea al menos proporcional para este tipo de negocio, es necesario que la diferencia del monto a pagar entre las unidades de negocio de mayor capacidad de pago y aquéllas con menor capacidad de pago sea al menos proporcional.

Tomando en cuenta lo anterior, se identificaron las siguientes categorías comunes de este tipo de negocios: fábrica de productos alimenticios diversos, fábrica de productos plásticos, fábricas de galletas, hospitales y clínicas privadas, hoteles y constructoras. Para cada una de estas categorías, se midió la proporción entre el monto de pago máximo y el mínimo.

- **Proporcionalidad entre los cobros máximos de actividades altamente escalables y los cobros máximos de actividades poco escalables.** Para cada uno de los municipios evaluados, se identificaron categorías de actividades económicas comunes, las cuales corresponden a actividades que no tienden a operar en grandes escalas en una misma localización. Específicamente, se identificaron las siguientes categorías: mini supermercados, floristerías, farmacias, panaderías, dulcerías y reposterías, talleres de artesanías y pequeñas industrias, barberías y peluquerías. Para cada una de ellas, se calculó la proporción entre el monto fijo máximo y el monto fijo mínimo de impuesto mensual que se cobra en cada una de las municipalidades seleccionadas y se derivó el promedio de dichas proporciones. Esto mismo se llevó a cabo para las actividades altamente escalables y se calculó la proporción entre las cantidades resultantes. En una municipalidad en donde este monto es menor que en otra municipalidad, se da un esquema menos progresivo.

Análisis por municipalidad

1. Municipalidad de Atalaya

Población. 9804 habitantes.

Presencia de cobros máximos.

Se dan cobros máximos para prácticamente todas las categorías de actividad económica independientemente de las posibilidades de escalabilidad de las mismas.

Existencia de impuestos proporcionales y progresivos.

Se estipula un cobro de impuesto por el degüello de ganado, el cual se realiza en función de número de cabezas, pero de forma proporcional. Por otra parte, para la construcción, sí se cobra una tasa porcentual, la cual aumenta conforme aumenta el costo de mano de obra, lo cual sí implica cierta progresividad en el cobro.

Proporcionalidad según escala entre unidades de un mismo tipo de actividad (actividades altamente escalables).

Para este tipo de actividades, el promedio de las proporciones entre máximos y mínimos es solamente de 3.13. Por ejemplo, en el caso de los hospitales/clínicas privados, el máximo mensual cobrado es de 45 dólares, mientras que el mínimo es de 35 dólares, esto a pesar de que pueden existir diferencias considerablemente más grandes entre dos establecimientos de este mismo tipo. Esta diferencia tan pequeña afecta negativamente la equidad vertical, ya que dos empresas con niveles de ingreso considerablemente diferentes pueden terminar pagando el mismo monto de impuestos. Además, se irrespeta la equidad horizontal, ya que dos actividades con el mismo nivel de ingreso y utilidad, pueden pagar montos de impuestos diferentes. Por ejemplo, el máximo impuesto cobrado a una fábrica de productos alimenticios es de 50 dólares por mes, mientras que para un hotel es de 100 dólares por mes.

Proporcionalidad entre los máximos promedio de actividades altamente escalables y actividades poco escalables.

En promedio, el monto máximo mensual cobrado a actividades altamente escalables (tales como fábricas de plásticos y empresas constructoras) es de 65.83 dólares, mientras que para actividades poco escalables (tales como floristerías y panaderías) es de 25 dólares al mes. La proporción entre ambos promedios es del 2.63, lo cual está muy lejos de reflejar las posibles diferencias en generación de ingresos y utilidades. Esto atenta contra la equidad vertical, ya que se presta para que actividades de altos volúmenes de utilidad e ingresos paguen proporcionalmente menos que unidades de negocio de volúmenes de utilidad considerablemente menores.

Municipalidad de Bocas del Toro

Población. 12,996

Presencia de cobros máximos. Se dan cobros máximos para la gran mayoría de categorías de actividad económica independientemente de las posibilidades de escalabilidad de la misma.

Existencia de impuestos proporcionales y progresivos. Se da un cobro en función del número de días de actividad para los siguientes tipos de espectáculos: hierra, lazo libre, corridas de toro, cantaderas, tamboritos, matanzas, carreras de caballo, circos y competencias acuáticas. Se establece además un monto por día de operación para todo otro espectáculo. También, se estipula un impuesto por unidad en operación para lo siguiente: rótulos de publicidad alquilados, aparatos de medición, cabezas de ganado degollado, prostíbulos (por cuarto), cajas de música, aparatos de juego y mesas de billar. En el caso de las construcciones y reedificaciones residenciales, se paga el impuesto en función del costo de la obra, con un pago porcentual mayor para construcciones de mayor tamaño, o sea con un efecto progresivo. Para las construcciones y reedificaciones comerciales, se da un impuesto similar, sólo que el porcentaje pagado se reduce para las construcciones de mayor envergadura. Además, se paga un monto en función de cantidad para las demoliciones y los movimientos de tierra. Finalmente, el impuesto al ruedo se cobra en función del número y tamaño de los vehículos.

Proporcionalidad según escala entre unidades de un mismo tipo de actividad (actividades altamente escalables). Para aquellas actividades altamente escalables, el promedio de la relación entre el monto máximo y monto mínimo a pagar es 3.45. Por ejemplo, esta relación es de apenas 2.33 para los hoteles, lo cual claramente no refleja la gran variabilidad de escalas que puede existir en esta actividad.

Proporcionalidad entre los máximos promedio de actividades altamente escalables y actividades poco escalables. La proporción entre los montos máximos promedio de actividades altamente escalables y las actividades poco escalables es de 2.31. Dicho monto claramente no refleja las posibles diferencias entre negocios pequeños con un máximo, por ejemplo, de diez empleados con un negocio grande como una constructora o un hotel, que fácilmente puede superar los cien empleados.

Municipalidad de Chorrera

Población. 157,307.

Presencia de cobros máximos. Se dan cobros máximos para la gran mayoría de actividades económicas.

Existencia de impuestos proporcionales y progresivos. Se cuenta con montos proporcionales a algún tipo de medida de capacidad de pago (Ej. número de unidades en operación) para las siguientes actividades: rótulos, aparatos de medición, degüello de ganado, mesas de billar, cajas de música, aparatos mecánicos de juego, aparatos de expendio de comidas y bebidas y el impuesto al ruedo.

Proporcionalidad según escala entre unidades de un mismo tipo de actividad (actividades altamente escalables). En promedio, la proporción entre los montos máximos y mínimos es de 8.05. Esta cifra es mayor que en otras municipalidades de menor tamaño. Sin embargo, esta diferencia es pequeña si se toma en cuenta que es en las jurisdicciones de mayor población en donde se espera encontrar empresas de mayor escala. Por ejemplo, el hotel más grande del municipio sólo

estaría pagando cuatro veces más lo que paga el de menor tamaño. Además, es interesante notar que esta proporción es sólo ligeramente superior al promedio de la proporción máxima y mínima para los impuestos para las actividades de baja escalabilidad, la cual se sitúa en 7.28.

Proporcionalidad entre los máximos promedio de actividades altamente escalables y actividades poco escalables. Dicha proporción se sitúa en 6.71, lo cual claramente apunta hacia la regresividad de los impuestos, una vez que se comparan actividades diversas. Por ejemplo, mientras que el mini supermercado más grande pagaría 100 dólares por mes, el hotel de mayores dimensiones pagaría solamente 200 dólares, lo cual definitivamente no guarda ninguna relación con el volumen de ventas o utilidad neta generada por ambos tipos de actividad.

Municipalidad de Colón

Población. 209,035 habitantes.

Presencia de cobros máximos. Se dan cobros máximos para la gran mayoría de actividades económicas.

Existencia de impuestos proporcionales y progresivos. Se cuenta con montos proporcionales a algún tipo de medida de capacidad de pago (ej.: número de unidades en operación) para las siguientes actividades: rótulos, aparatos de medición de peso, aparatos de medición de energía, prostíbulos, aparatos de juegos mecánicos e impuesto al ruedo.

Proporcionalidad según escala entre unidades de un mismo tipo de actividad (actividades altamente escalables). En promedio, la proporción entre el máximo y el mínimo impuesto total a pagar correspondientemente a actividades económicas altamente escalables es de 3.53. Esta cifra es particularmente baja, tomando en cuenta que se trata de una municipalidad con una población y nivel de actividad económica relativamente alta. Por ejemplo, en el caso de hospitales y clínicas privadas esta proporción es de apenas 2.00, lo cual claramente no refleja las diferencias potenciales en volumen de ventas y utilidades de un negocio de este tipo.

Proporcionalidad entre los máximos promedio de actividades altamente escalables y actividades poco escalables. La proporción entre los montos máximos promedio de actividades altamente escalables y las actividades poco escalables es de 3.61. Por ejemplo, la fábrica de galletas de mayor tamaño estaría pagando exactamente el mismo monto total que una floristería. Esto apunta claramente hacia la regresividad de los impuestos en este municipio.

Cuadro 8.13
Promedio de la relación entre montos máximos a pagar y montos mínimos a pagar en actividades económicas de alta escalabilidad

Municipalidad	Relación promedio
Atalaya	3.13
Bocas	3.45
Chorrera	8.05
Colón	3.53

Fuente: Cálculos propios basados en regímenes impositivos municipales de Atalaya, Bocas, Chorrera y Colón

Cuadro 8.14
Relación entre montos máximos a pagar (promedio) entre actividades de alta escalabilidad y actividades de baja escalabilidad

Municipalidad	Relación promedio
Atalaya	2.63
Bocas	2.41
Chorrera	6.71
Colón	3.61

Fuente: Cálculos propios basados en regímenes impositivos municipales de Atalaya, Bocas, Chorrera y Colón

8.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El marco institucional que incide en la gestión financiera municipal en Panamá es uno de los más limitantes encontrados en la región. En primer lugar, las municipalidades de Panamá no cobran ni reciben los réditos del impuesto a bienes inmuebles, el cual en varios de los países de este estudio representa un ingreso considerable, sobre todo para las municipalidades medianas y pequeñas. Por otra parte, contrariamente a El Salvador -donde tampoco se cuenta con este impuesto-, en Panamá, no hay mecanismos complementarios o transferencias proporcionales al presupuesto nacional que fortalezcan la suficiencia financiera de los gobiernos locales.

En lo que respecta a los resultados financieros, Panamá es el país de la región donde existe un mayor desfase entre los gastos del gobierno central y los de los gobiernos locales. Esto se debe en parte a que el monto de transferencias a los gobiernos locales (incluyendo el dinero transferido a los corregimientos) es el más bajo de todos los países estudiados. Además, entre los dos periodos

estudiados, existe muy poca diferencia, mientras que en los demás países de la región sí se dieron importantes aumentos en las transferencias del gobierno central durante el período del estudio. Adicionalmente, no se compensa este problema con los ingresos propios, los cuales experimentaron sólo un aumento modesto entre ambos periodos. Debido a lo anterior, los ingresos que perciben las municipalidades panameñas tienden apenas a alcanzar para cubrir los gastos corrientes, lo cual hace que los niveles de inversión sean casi inexistentes.

Aparte del bajo nivel de transferencias, cabe destacar que el sistema de asignación de fondos no sólo no garantiza que se promueva la solidaridad intermunicipal, sino que, además, se abren portillos para la generación de clientelismo. En particular, destaca que Panamá es el único país de toda la muestra que no asigna los fondos que se transfieren a las municipalidades mediante un criterio objetivo. Adicionalmente, dichos subsidios se destinan a cubrir egresos corrientes. Ello puede estar incidiendo negativamente en el nivel de inversión en activos, el cual es comparativamente bajo.

Adicionalmente, a pesar de que las municipalidades tienen la potestad de crear tributos sin la aprobación del Poder Legislativo, para todo propósito práctico dicha potestad es tan limitada, que se terminan recolectando montos por impuestos muy debajo del potencial económico en Panamá.

El principal problema para la justicia tributaria en las finanzas municipales en Panamá es que la gran mayoría de los impuestos se cobran montos fijos en función de bandas con niveles máximos y mínimos, en vez de cobrarse montos porcentuales sobre el nivel de actividad económica. Esto quiere decir que, dentro de una misma actividad económica, cuanto mayor es la capacidad de pago del contribuyente, menor tiende a ser la proporción que paga por tributos, generándose así un esquema de impuestos fundamentalmente regresivo. Por otro lado, la diferencia promedio entre los máximos cobrados a negocios de alta y baja escalabilidad tiende a ser relativamente baja, por lo cual se espera que los porcentajes pagados por los negocios que tienden a generar menos ingresos sean más altos. De nuevo, esto resulta en generar sistemas tributarios regresivos.

Por otra parte, los resultados del análisis tanto de municipalidades de menor población y otras de mayor población fueron similares. De hecho, incluso la municipalidad de Colón, el municipio más grande de la muestra (209.035 habitantes), presenta esquemas tributarios muy similares a los de municipios relativamente pequeños tales como Atalaya (9,804 habitantes) y Bocas del Toro (12,996 habitantes). Esto es relevante pues es precisamente en las municipalidades más grandes, donde se espera que haya un número mayor de empresas cuya capacidad de pago de impuestos sea relativamente alta. Además, se esperaría que estas municipalidades tengan más recursos disponibles para mantener una administración tributaria con mayor capacidad de monitoreo y gestión de cobro.

Cabe destacar que en todas las municipalidades evaluadas se encontraron al menos algunos tipos de actividad económica que no tienen pagos máximos. Por ejemplo, en el régimen impositivo municipal de Colón, el cobro de impuestos a prostíbulo se hace en función de su tamaño, sin que exista un nivel máximo pre-establecido, lo cual no es el caso para las demás municipalidades de la muestra, en donde sí se establecen montos máximos. Esto sugiere que, a pesar de las limitaciones que puedan tener los departamentos de administración tributaria de las municipalidades, al menos en algunos casos, es posible realizar una estimación de la capacidad de pago de tributos de un contribuyente en función de algo observable, por ejemplo, los activos fijos principales.

No obstante, lo más recomendable para las municipalidades de Panamá es que sus sistemas tributarios utilicen como medida de la capacidad medidas tales como el ingreso neto o volumen de ventas; en este sentido, la información a nivel local se podría cotejar con información de nivel nacional, como en el caso de las municipalidades en Costa Rica. Así pues, a pesar de que las municipalidades sí deben especificar esquemas de impuestos en función del tipo de actividad económica, no existe limitación alguna para que dentro del esquema utilizado para cada categoría, se logre al menos un sistema proporcional. Por ejemplo, no hay razón para que un hospital o clínica pague un máximo establecido, sino que por lo menos el monto a pagar dependa de algún aspecto observable, tales como el número de camas o número de doctores empleados.

CAPÍTULO NUEVE

REPÚBLICA DOMINICANA



En este capítulo se presentan los principales resultados del análisis financiero municipal en República Dominicana. El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero ofrece datos generales sobre la población, la división político-administrativa y la economía dominicana, lo que permite establecer el contexto general de los resultados del estudio. Luego, se analizan algunos aspectos institucionales que inciden en las finanzas municipales. Posteriormente, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades dominicanas. Por último, se brindan conclusiones finales y las recomendaciones correspondientes.

9.1 CONTEXTO NACIONAL

República Dominicana ocupa la parte oriental de la isla La Española, la segunda más grande las Antillas Mayores. Limita al norte con el Océano Atlántico, al sur con el Mar Caribe o de las Antillas, al este con el Canal de la Mona, el cual la separa de Puerto Rico y al Oeste con la República de Haití, con la cual comparte el territorio de la isla.

Según la Oficina Nacional de Estadísticas Dominicanas, la población estimada en República Dominicana en 2008 es 9.625.207 habitantes. En la actualidad, República Dominicana está dividida en 10 regiones y 31 provincias; además, existe el Distrito Nacional, en donde se ubica la capital Santo Domingo. Las provincias, a su vez, se dividen en 155 municipios y en 227 distritos municipales.

Cada provincia tiene un Gobernador nombrado por el Poder Ejecutivo, mientras que en el Distrito Nacional y en cada municipio existe un órgano de gobierno, el Ayuntamiento, constituido por dos órganos de gestión: el Concejo de Regidores y la Alcaldía, según las modificaciones introducidas en la última reforma constitucional. El Concejo de regidores está integrado por regidores y regidoras, quienes cuentan con suplentes. Asimismo, la Alcaldía está a cargo de un alcalde o alcaldesa cuyo suplente es un vice-alcalde o vice-alcaldesa. La elección para ocupar estos cargos se celebra cada cuatro años mediante voto popular y a partir de las candidaturas presentadas por los partidos o agrupaciones políticas regionales, provinciales o municipales.

Adicionalmente, existen los Distritos Municipales, que es una subdivisión del municipio creada por ley para la desconcentración del gobierno y de la administración local en áreas del territorio que cuentan al menos con un total de 10.000 habitantes. El gobierno del distrito municipal está a cargo de la Junta de Distrito Municipal integrada por un director o directora como órgano ejecutivo y una Junta de Vocales que ejerce atribuciones equivalentes al Concejo de Regidores de los ayuntamientos, pero

con algunas limitaciones establecidas en la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. De esta manera los distritos municipales requieren la ratificación de su presupuesto por parte del Concejo de Regidores así como su autorización previa para: realizar empréstitos, apropiar y enajenar bienes municipales sin importar su naturaleza, la creación de arbitrios municipales y autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones.

9.2. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

9.2.1 Entorno económico

De acuerdo con el Banco Central de la República Dominicana, el PIB de la República Dominicana para el 2008 fue de \$46.115,8 millones, lo cual equivale a \$US 4.791,1 por habitante.

Como se puede notar en el siguiente Cuadro, en la República Dominicana el gasto por habitante del gobierno central es más de 13 veces mayor que el de los gobiernos locales, lo cual es una primera indicación de cómo en la práctica no se implementan adecuadamente los principios de la subsidiariedad y la suficiencia financiera municipal.

Cuadro 9.1
República Dominicana: Gasto público por habitante como porcentaje del PIB per cápita, 2007

Tipo de Gobierno	Gasto por habitante (% del PIB per cápita)
Gobierno Central	20.06%
Gobiernos locales*	1.49%

* Estimación basada en las ejecuciones presupuestarias de las municipalidades en la muestra de este estudio

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Estado de Hacienda y el Banco Central de la República Dominicana

9.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta, por medio de cuatro ejes fundamentales, una valoración general del entorno institucional que condiciona el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad territorial.

9.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. El Art. 85 de la Constitución otorga a los ayuntamientos la potestad de establecer los arbitrios a cobrar en sus jurisdicciones que de manera expresa establez-

ca la ley. No obstante, esta potestad está condicionada a que dichos arbitrios no colinden con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal, o de exportación ni con la Constitución o las leyes (art. 200 tras la última reforma constitucional).

Asimismo, el artículo 8 de la Ley 176-07 otorga a los ayuntamientos potestad tributaria y financiera (literal b). Y el artículo 255 relativo a su autonomía financiera especifica en línea con el articulado de la constitución: “Los ayuntamientos tendrán autonomía para establecer y exigir arbitrios de acuerdo con lo previsto en la Constitución y las leyes”. Compete en este sentido a los ayuntamientos la gestión, recaudación e inspección de sus arbitrios que ejercerán su regulación mediante ordenanza municipal (art. 256).

Para el establecimiento de arbitrios municipales, la Ley 176-07 exige el respeto de los siguientes principios (art. 274):

- No colindarán con los impuestos nacionales, con el comercio intermunicipal o de exportación, ni con la Constitución o las leyes de la República.
- No gravarán bienes situados, actividades desarrolladas, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva entidad.
- No gravarán, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio del municipio que impone el tributo, ni el ejercicio o la transmisión de bienes, derechos u obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio.

Entre estos principios, se debe prestar especial atención al establecido en el literal a, que es el recogido en la misma Constitución, ya que dado el marco tributario vigente en la República Dominicana se está restringiendo en la práctica la posibilidad de ejercer la potestad tributaria municipal, y por tanto, la autonomía financiera de los municipios dominicanos.

Con anterioridad a la última reforma constitucional, la misma constitución limitaba esta potestad tributaria municipal al otorgar como prerrogativa presidencial la posibilidad de anular por decreto motivado los arbitrios establecidos por los ayuntamientos. Este inciso, sin embargo, ha sido eliminado en la constitución promulgada en enero de 2010 por lo que el Presidente de la República ya no posee esta facultad.

El mayor obstáculo a la tributación municipal se encuentra en cuanto a las leyes que los municipios deben tener en cuenta a la hora de establecer arbitrios. En la República Dominicana, el marco legal tributario otorga al Gobierno Central el derecho a recaudar y gestionar una serie de tributos que tienen vocación municipal, y por tanto, deja escaso margen para que los ingresos propios municipales por este concepto sean relevantes.

Entre estos tributos se encuentran los siguientes:

- Impuesto a la vivienda suntuaria. Este tributo es cobrado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

- Impuesto sobre registro de vehículos de motor (DGII)
- Impuesto Operaciones Inmobiliarias (DGII)
- Impuesto sobre inscripción de registro de tierra (Registrador de Títulos)

Además el marco legal desarrollado impone la doble tributación para algunos tributos de carácter municipal como es el del recaudado por la concesión de licencias de construcción, los derechos para la instalación de teléfonos y telecables, así como el impuesto sobre hoteles, moteles y similares.

Únicamente algunas leyes especiales dejan margen a los ayuntamientos para recaudar arbitrios. Es el caso de las siguientes leyes y arbitrios:

- **Ley No. 675 sobre Urbanización, Ornato Públicos y Construcciones.** Establece que toda licencia de construcción, reconstrucción, mejora, ampliación o alteración de una estructura privada cualquiera, está sujeta a la siguiente tasa, que cobrarán el Consejo Administrativo del Distrito de Santo Domingo y las municipalidades en su provecho. La tasa será de un 2,5% de cada 1000 pesos de acuerdo a los presupuestos presentados.
- **Ley No. 10-96 que establece impuesto a los hoteles, moteles y aparta-hoteles.** Crea un impuesto de carácter municipal para proveer de fondos indispensables a los ayuntamientos para ofrecer con eficiencia servicios públicos. Así establece un impuesto de un 10% (diez por ciento), diariamente, al precio de la habitación cobrado al usuario de hoteles, moteles, aparta-hoteles, paradores y condo-hoteles. Y un impuesto de un 2% (dos por ciento), diariamente, al precio de la habitación cobrado al usuario de los negocios llamados dormitorios.
- **Ley No. 1646 sobre Espectáculos Públicos.** Crea impuesto de carácter municipal sobre los espectáculos públicos. Este será de RD\$0.01 sobre cada boleta de entrada a los espectáculos públicos cuando su valor no exceda de RD\$0.20 y el 7% del valor de la misma cuando sea mayor.
- **Ley No. 2334 de 1885 de Registro Civil de los actos civiles, judiciales y extrajudiciales.** Esta ley tiene como primordial propósito, el establecer en el país un sistema organizado de publicidad de las operaciones que se realizan sobre los bienes muebles e inmuebles. De esta manera establece la necesidad de que cada Ayuntamiento y Junta de Distrito Municipal, una Oficina de Registro así como la existencia de dos tipos de derechos: uno proporcional y otro fijo. El derecho proporcional se aplicará a todo acto civil, judicial y extrajudicial que exprese obligación, descargo, condenación, colocación y liquidación de sumas o valores de bienes mobiliarios o inmobiliarios; y el derecho fijo a todo acto en que no se exprese ninguna de las condiciones del derecho proporcional, y no podrán cobrarse en un mismo acto los dos derechos a la vez. Las tarifas a cobrar por cada uno de los dos conceptos son las siguientes:
 - Por derecho proporcional sobre los muebles se cobrará el medio por ciento (1/2%) y el uno por ciento (1%) sobre los inmuebles.
 - Por derecho fijo se cobrará RD\$10.00 a las notificaciones de los Juzgados de Paz y 1ra. Instancia y las sentencias de los Juzgados de Paz; y RD\$15.00 a todos los demás actos que se traduzcan en los Tribunales.

- Ley No. 483 sobre Ventas Condicionales de Muebles. El propósito de esta ley es el de regular la venta condicional de muebles, aquella en que se conviene que el derecho de propiedad no es adquirido por el comprador mientras no haya pagado la totalidad del precio y cumplido las condiciones del contrato. En estos casos los ayuntamientos tienen el derecho de cobrar un impuesto por el registro de este tipo de contratos.

Autonomía para establecer tasas. Según se recoge en el artículo 271 de la Ley 176-07 en cuanto a los tipos de ingresos municipales, los ayuntamientos, entre otros ingresos, pueden obtener tributos propios clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

En el caso concreto de las tasas, la Ley 176-07 define que los ayuntamientos podrán establecer tasas por la utilización exclusiva o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia municipal que beneficien o afecten de modo particular a los sujetos pasivos de la misma mediante ordenanza municipal (art. 279).

Así la ley diferencia entre dos tipos de tasas (art. 280):

- Tasas por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal
- Tasas por prestación de servicios o realización de actividades administrativas

Siguiendo los condicionamientos para el establecimiento de tasas, la ley en su artículo 281 señala los servicios sobre los que no podrán exigirse tasas. Estos servicios son: el abastecimiento de aguas en fuentes públicas, el alumbrado de vías públicas, la vigilancia de pública en general, la defensa civil y la limpieza de vía pública.

Para el caso de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá en el 3% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal las referidas empresas. Dichas tasas, además, son compatibles con otras que puedan establecerse por la prestación de servicios o la realización de actividades de competencia municipal, de las que las mencionadas empresas deben ser sujetos pasivos.

Este artículo, sin embargo, se ha visto afectado por la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 8 de Julio de 2009 que ha declarado este artículo inconstitucional en el caso específico de las empresas de telecomunicación, por lo que los ayuntamientos no pueden a partir de ésta exigir tal concepto a estas empresas, limitándose su autonomía y potestad tributaria. Este artículo entraba en contradicción con el artículo 4 de la Ley 153-98, Ley General de Telecomunicaciones, y el Suprema Corte de Justicia resolvió en base a la máxima jurídica: *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, haciendo prevalecer el carácter nacional de esta tasa¹³.

13. Sentencia disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2009/Asoc_Dom_Emp_Telec_ADOMTEL.pdf
18/04/2010

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. En República Dominicana, se restringe tanto el uso de los fondos que transfiere el gobierno, como los fondos propios. Específicamente, la ley 176-07 define que las municipalidades deben asignar su gasto de la siguiente forma (art. 21):

- Hasta el veinticinco por ciento (25%) para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.
- Hasta el treinta y un por ciento (31%), para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinario de los servicios municipales de su competencia que prestan a la comunidad.
- Al menos el cuarenta por ciento (40%), para obras de infraestructura, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.
- Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud.

Un resultado relevante de las anteriores restricciones es que, al limitarse considerablemente la posibilidad de la utilización de las transferencias para gastos administrativos, se registran altos niveles de ahorro corriente negativo, sobre todo tomando en cuenta el bajo nivel de generación de ingreso propio por parte de las municipalidades dominicanas.

Autonomía para la contratación de deuda. La ley 176-07, en consonancia con la Ley de Crédito Público, permite a las municipalidades contraer deuda mediante los siguientes instrumentos: emisión pública de deuda, contratación de préstamos o créditos y conversión y sustitución total o parcial de operaciones preexistentes. Sin embargo, para ello, las municipalidades deben demostrar que su presupuesto ha sido aprobado y que cuentan con los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones.

Para la garantía del pago de las obligaciones derivadas de operaciones de crédito, la Ley 176-07 en su artículo 302 contempla dos formas:

- a) Tratándose de operaciones de crédito a corto plazo:
 - Mediante la afectación de los recursos tributarios objeto del anticipo, devengados en el ejercicio económico, hasta el límite máximo del anticipo concedido.
 - Con la afectación de ingresos procedentes de arbitrios y contribuciones especiales.
- b) Tratándose de operaciones de crédito a mediano y largo plazo:
 - Con la constitución de garantía real sobre bienes patrimoniales.
 - Con la afectación de ingresos procedentes de arbitrios y contribuciones especiales.
 - Con el aval del Gobierno Central y el Congreso Nacional, lo que no exime las garantías de los ayuntamientos enlistadas en este artículo.

Además, para la concertación y modificación de toda clase de operaciones de crédito con entidades

financieras de cualquier naturaleza, será requisito previo la realización de un informe por el contralor municipal que analice la capacidad del ayuntamiento para hacer frente en el tiempo a las obligaciones.

En la práctica, sólo las municipalidades más grandes parecieran recibir ingresos considerables por concepto de endeudamiento. Sin que existan mecanismos viables de ingreso propio, la contracción de deuda no tiende a ser un mecanismo viable para la realización de proyectos de largo plazo por parte de los ayuntamientos.

9.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de los municipios

Por una parte, el Artículo 254 de la Ley 176-07 establece una serie de lineamientos que en principio deberían generar una base para la suficiencia financiera de las municipalidades, a saber.

“Art. 254: Los ayuntamientos tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos suficientes de los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Los recursos a ser transferidos íntegramente a los ayuntamientos de la Tesorería Nacional serán realizados a partir de las modalidades siguientes:

- a) *coparticipación de los ingresos fiscales no especializados,*
- b) *situados para complementarios para garantizar la suficiencia financiera para el ejercicio pleno de las competencias propias, coordinadas o delegadas,*
- c) *coparticipación en impuestos nacionales*
- e) *impuestos y tasas que se definan a favor de los ayuntamientos*
- f) *ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan como parte de la potestad tributaria de los ayuntamientos*
- g) *cualquier modalidad que se estime necesaria para garantizar la suficiencia financiera.”*

En la práctica, a pesar de existir importantes niveles de transferencias del gobierno central a las municipalidades, el ingreso propio de los gobiernos locales es tan bajo, y el nivel de competencias y necesidades locales tan altas, que no se puede decir que se llega a un nivel de suficiencia financiera.

Las transferencias financieras del gobierno central a las municipalidades representan su principal fuente de financiamiento. Éstas han venido en aumento, pero no debido a que se esté respetando el mandato legal de que se vaya incrementando el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a este rubro. Además, el porcentaje a destinar a las municipalidades se calcula en base al presupuesto ordinario. De este dinero, se deduce a los ayuntamientos un cinco por ciento (5%) del monto, el cual es destinado al financiamiento de Liga Municipal Dominicana.

El resultado de lo anterior es que en República Dominicana no se compensa suficientemente la falta de ingresos propios; esto contrasta con otros países como El Salvador y Guatemala los cuales, a pesar de que sus municipalidades generan ingresos propios relativamente bajos, el gobierno central compensa en cierta medida dicho faltante con niveles altos de transferencias.

De acuerdo con datos de la Contraloría General de la República, las transferencias del gobierno cen-

tral representan aproximadamente un 85% de los ingresos de las municipalidades. De esta forma, aunque el nivel de transferencias por habitante está entre los más altos de los países estudiados, esto de ningún modo compensa por el bajo monto que ingresa a las municipalidades por concepto de impuestos, tasas y otras fuentes propias de ingresos.

En particular, destaca que a pesar de superar a varios de los países de este estudio en su ingreso por habitante, las municipalidades en República Dominicana son las que recaudan menores montos per cápita por concepto de ingresos propios (ver sección de Indicadores Financieros). Esto se debe en buena medida a que los gobiernos locales no cobran ni reciben los fondos generados por impuestos de alto rendimiento, como el impuesto a los bienes inmuebles.

9.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando estos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

La Ley No. 176-07, incorpora el principio de Subsidiariedad de la siguiente manera:

“Consiste en la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla. El ente de la administración pública más cercano a la población es el idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y función de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollará acciones tendentes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de lo(a)s ciudadano(a)s de la gestión pública local”.

Sin embargo, la aplicación del principio es limitada, debido a que República Dominicana conserva una elevada concentración de competencias en el gobierno nacional, como se refleja, por ejemplo, en el bajo nivel de participación de los gobiernos locales en la ejecución del presupuesto total del Estado. En particular, en las instituciones de carácter nacional pareciera existir mucha resistencia a la descentralización de competencias hacia los gobiernos municipales, incluida la descentralización fiscal.

9.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

El importe de la participación de los municipios y distritos municipales de los ingresos del Estado (contenido en la Ley 166-03) se define sobre la base del número de habitantes por jurisdicción. La participación mensual que le corresponde a cada municipio en ningún caso será menor a RD\$500.000.00, y en el caso de los Distritos Municipales, la misma no será inferior de RD\$250.000.00 mensuales. Dichas cantidades se incrementan anualmente en el mismo porcentaje en que lo hagan los ingresos del Estado.

Así pues, no existe específicamente una disposición para implementar el principio de solidaridad intermunicipal, tales como pobreza u otros que procuren incrementar la cohesión territorial. No obstante, debido a que toda municipalidad recibe una suma mínima independientemente de su tamaño, esto hace que las más pequeñas (y normalmente de menores recursos) reciban en promedio una cantidad de transferencias por habitante más alta que las más grandes.

9.3 PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

Para la evaluación de los resultados financieros de las municipalidades de República Dominicana, se utilizaron como base para el análisis datos de las ejecuciones presupuestarias del año 2005 y del año 2007. Para 2005, se generó una muestra de 14 municipalidades y para el año 2007, se logró encontrar información para 251 municipalidades y distritos municipales.

Cuadro 9.2
República Dominicana: Distribución de municipalidades analizadas en la muestra 2005, 2007

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades / distritos municipales	
	2005	2007
Pequeños (0-19.999 hab.)	7	198
Medianos (20.000-79.999 hab.)	8	38
Grandes (80.000 y más hab.)	9	15
Total	24	251

9.3.1 Ingresos municipales

República Dominicana, en comparación con los demás países del estudio, cuenta con un nivel medio de ingresos totales municipales por habitante (\$62.73). Este rubro durante el período 2005-2007 mostró un incremento considerable de \$24.22 por habitante (62.89%).

Este crecimiento en el ingreso se debe fundamentalmente al incremento de \$24.23 (71.01%) en las transferencias de parte del gobierno central (el cual fue consistente en las diferentes clasificaciones

municipales). Esto lleva a resaltar que el 93,58% de los ingresos totales son por concepto de transferencias.

Asimismo, es muy importante destacar que las principales fuentes de ingreso propio se mantienen en los niveles más bajos de la región, con un promedio de \$0.47 por habitante generado por impuestos y \$1.40 por habitante generado por tasas, derechos y venta de servicios. Dicha situación se da sistemáticamente en las tres clasificaciones de municipalidades.

La muestra de 2007, en donde es posible observar los datos de ingreso por endeudamiento, indica que este rubro se mantiene bajo en promedio (\$1.53).

Cuadro 9.3
República Dominicana: Estructura de los ingresos municipales, 2005
(\$US montos anuales por habitante)

Clasificación	Ingresos municipales				
	Impuestos, tasas, derechos y venta de servicios ¹⁴	Transferencias	Endeudamiento	Otros	Total
Pequeños (0-19.999 hab.)	\$1.30 (3.16%)	\$37.17 (90.40%)	ND	\$2.65 (6.45%)	\$41.12 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999 hab.)	\$0.88 (2.39%)	\$31.94 (87.05%)	ND	\$3.88 (10.56%)	\$36.69 (100.00%)
Grandes (80.000 y más hab.)	\$2.77 (7.33%)	\$33.34 (88.18%)	ND	\$1.70 (4.50%)	\$37.81 (100.00%)
Promedio Nacional	\$1.69 (4.40%)	\$34.12 (88.59%)	ND	\$2.70 (7.01%)	\$38.51 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos la Contraloría General de la República Dominicana

14. Según las estimaciones de presupuestos de 2005, en donde sí se detallan los montos de impuestos y tasas, derechos y venta de servicios por separado, se observa que, por lo general, los impuestos conforman alrededor de un 75% de este rubro.

Cuadro 9.4
República Dominicana: Estructura de Ingresos Municipales, 2007
(\$US por habitante y porcentajes)

Clasificación	Ingresos municipales					
	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Endeudamiento	Otros ingresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$0,29 (0,48%)	1,03 (1,62%)	60,89 (94,89%)	1,31 (1,86%)	0,83 (1,15%)	64,34 (100,00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$0,54 (0,98%)	1,76 (3,09%)	50,07 (92,76%)	0,83 (1,49%)	1,02 (1,68%)	54,22 (100,00%)
Grandes (80.000 y más)	\$2,32 (2,53%)	4,65 (6,80%)	51,30 (81,32%)	5,72 (5,85%)	2,43 (3,51%)	66,41 (100,00%)
Promedio Nacional	\$0,47 (0,71%)	1,40 (2,23%)	58,35 (93,58%)	1,53 (2,07%)	0,97 (1,41%)	62,73 (100,00%)

Fuente: Cálculos basados en datos la Contraloría General de la República Dominicana

9.3.2 Egresos municipales

El incremento en el ingreso por transferencias permitió un aumento en los egresos totales de \$26.39 por habitante (71.77%), posicionando a la República Dominicana como el cuarto país con dicho monto más alto en la región. Este aumento se dio consistentemente en las tres clasificaciones de municipalidades.

En cuanto a la estructura general de egresos del 2008, ésta se mantuvo muy similar a lo reportado en el 2005, siendo los egresos en inversiones y compras de bienes y servicios los rubros porcentualmente principales (37.30% y 38.43%, respectivamente), seguidos por las remuneraciones (24.27%).

Sobre esta última variable, se observa un incremento en los egresos por remuneraciones de \$6.79 por habitante (81.41%). Dicho aumento, según entrevistas realizadas, pareciera haberse dado por una mayor contratación de personal y no a un incremento en la remuneración por empleado.

También se observa un incremento de \$10.76 por habitante (84.19%) en los egresos por compra de bienes y servicios. Dicho aumento se da en las tres clasificaciones de municipalidades, con sumas y proporciones ligeramente menores en las municipalidades grandes.

Por último, los egresos por inversión aumentaron \$9.94 por habitante (68.32%), siendo más fuerte el aumento en las municipalidades pequeñas. No obstante, dicho monto es aún relativamente bajo si se compara con otros países de la región.

Cuadro 9.5
República Dominicana: Estructura de Egresos Municipales, 2005
(\$US por habitante y porcentajes)

Clasificación	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros egresos	Total
Pequeños (0-19.999)	\$10.62 (27.04%)	\$13.15 (33.47%)	\$14.46 (36.80%)	ND	\$1.06 (2.69%)	\$39.29 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$7.19 (21.08%)	\$11.66 (34.17%)	\$13.71 (40.20%)	ND	\$1.55 (4.55%)	\$34.11 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$7.33 (19.88%)	\$13.46 (36.48%)	\$15.39 (41.72%)	ND	\$0.71 (1.91%)	\$36.88 (100.00%)
Promedio Nacional	\$8.34 (22.69%)	\$12.78 (34.77%)	\$14.55 (39.59%)	ND	\$1.09 (2.96%)	\$36.77 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos la Contraloría General de la República Dominicana

Cuadro 9.6
República Dominicana: Estructura de Egresos Municipales, 2007
(\$US por habitante y porcentajes)

Categoría	Egresos municipales					
	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión	Servicio de la deuda	Otros	Total
Pequeños (0-19.999)	\$15.71 (24.20%)	\$24.48 (37.18%)	\$25.68 (38.62%)	ND	ND	\$65.87 (100.00%)
Medianos (20.000-79.999)	\$12.94 (24.54%)	\$20.25 (38.14%)	\$19.68 (37.32%)	ND	ND	\$52.87 (100.00%)
Grandes (80.000 y más)	\$14.23 (24.33%)	\$21.52 (36.47%)	\$23.50 (39.20%)	ND	ND	\$59.25 (100.00%)
Promedio Nacional	\$15.13 (24.27%)	\$23.54 (37.30%)	\$24.49 (38.43%)	ND	ND	\$63.16 (100.00%)

Fuente: Cálculos basados en datos la Contraloría General de la República Dominicana

9.3.3 Indicadores financieros municipales

Los ingresos propios de las municipalidades de la República son los más bajos de toda la región (\$2.03 por habitante). Esto se da sistemáticamente en las tres categorías de municipalidades.

También se puede observar en promedio un ahorro negativo (diferencia entre ingresos corrientes y egresos corrientes) de \$-1.93, el cual se puede explicar por el nivel particularmente bajo de ingresos propios, los cuales no tienen restricciones para ser destinados a gastos corrientes. Esto afecta con más intensidad a las municipalidades pequeñas, las cuales son precisamente las que tienden a generar menos ingreso propio por habitante.

En general, se observa un promedio de déficit de \$0.43 por habitante, lo cual en sí mismo no necesariamente implica un problema de insostenibilidad financiera o subejecución. No obstante, dicha suma no refleja el alto nivel de variabilidad que se da, sobre todo en las municipalidades pequeñas. Por ejemplo, el rango de diferencia en esta clasificación va de los -\$38.40 en la municipalidad de Guanito a \$32.87 en la municipalidad de Barraquito.

Cuadro 9.7
República Dominicana: Ingresos y egresos por habitante municipales, 2005

Clasificación	Ingresos propios	Ingresos Totales	Egresos Totales	Ahorro corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999)	\$1.30	\$41.12	\$39.29	\$-22.48	\$1.83
Medianos (20.000-79.999)	\$0.88	\$36.69	\$34.11	\$-17.97	\$2.58
Grandes (80.000 y más)	\$2.77	\$37.81	\$36.88	\$-18.02	\$0.93
Promedio Nacional	\$1.69	\$38.51	\$36.77	-\$19.43	\$1.74

Fuente: Cálculos basados en datos la Contraloría General de la República Dominicana

Cuadro 9.8
República Dominicana: Ingresos y egresos por habitante municipales, 2007

Clasificación	Ingresos propios	Ingresos Totales	Egresos Totales	Ahorro Corriente	Déficit / Superávit
Pequeños (0-19.999)	\$1.43	\$65.87	\$64.34	\$-2.52	\$-1.53
Medianos (20.000-79.999)	\$2.59	\$52.87	\$54.22	\$-0.89	\$1.35
Grandes (80.000 y más)	\$7.25	\$59.25	\$66.41	\$1.90	\$7.16
Promedio Nacional	\$2.03	\$63.16	\$62.73	\$-1.93	\$-0.43

Fuente: Contraloría General de la República Dominicana

Debido a los bajos niveles de ingresos propios y al incremento en las transferencias del gobierno central, se observan bajos niveles de autosuficiencia en las tres clasificaciones de municipalidades. De esta forma, la República Dominicana es el país con menor nivel de autosuficiencia de la región (3.38%).

El nivel de liquidez mostrado resulta al designar un 60% de las transferencias como ingresos corrientes (máximo permitido por la ley). En función de dicho cálculo, se generan consistentemente niveles negativos de ahorro corriente en las municipalidades medianas y pequeñas, lo cual deriva en niveles bajos de liquidez y flexibilidad para estas municipalidades. Dicho fenómeno está estrechamente relacionado con la baja posibilidad y capacidad de estos gobiernos locales para generar sus propios ingresos.

Cuadro 9.9
República Dominicana: Resultados financieros municipales, 2005

Categoría	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (Monto anual US\$ por habitante) *
Pequeños (0-19.999)	3.13%	5.51%	\$0.00
Medianos (20.000-79.999)	2.38%	4.35%	\$0.00
Grandes (80.000 y más)	6.51%	12.23%	\$0.00
Promedio Nacional	4.11%	7.56%	\$0.00

Fuente: Contraloría General de la República Dominicana

* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

Cuadro 9.10
República Dominicana: Resultados financieros municipales, 2007

Categoría	Autosuficiencia	Liquidez	Flexibilidad (Monto anual US\$ por habitante) *
Pequeños (0-19.999)	2,33%	97,47%	1,73
Medianos (20.000-79.999)	4,80%	98,71%	1,21
Grandes (80.000 y más)	11,35%	105,44%	2,74
Promedio Nacional	3,38%	98,24%	1,71

Fuente: Contraloría General de la República Dominicana

* En casos de municipios con ahorro corriente negativo, se considera la flexibilidad como 0.

9.4 RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

La situación financiera de las municipalidades dominicanas es considerablemente débil.

Primero, los ingresos municipales totales por habitante son poco menores que la media regional, siendo la causa principal de este fenómeno la casi inexistente capacidad de los gobiernos locales del país de generar ingreso propio. Por ejemplo, el promedio de ingreso tributario en las municipalidades pequeñas y medianas es menor a un dólar por habitante, pero en general, las municipalidades dominicanas son las que menos recaudan en la región. En este sentido, contrario a lo que ha sucedido en otros países, en donde se presentan incrementos en el ingreso por este rubro, en República Dominicana no se han dado cambios importantes.

Por otra parte, este faltante de ingresos propios no se compensa lo suficiente a través de las transferencias del gobierno central. Además, cabe destacar que las transferencias no tienen incorporado ningún criterio de distribución relacionado con la solidaridad intermunicipal, lo cual pone en particular desventaja a regiones con altos niveles de pobreza.

Lo anterior redundo en un gasto por habitante relativamente bajo, sobre todo en el rubro de inversión, en donde de nuevo la República Dominicana tiene un desempeño pobre cuando se compara con el resto de países del estudio.

Paralelo a lo anterior, sobre todo en las municipalidades pequeñas y medianas, se observaron consistentemente registros de ahorro negativo, lo cual no deja margen de maniobra para enfrentar imprevistos. La causa principal de esto es la poca posibilidad legal y capacidad organizacional de dichos gobiernos locales para generar niveles aceptables de ingreso propio, el cual, puede ser utilizado en su totalidad para cubrir gastos corrientes.

Así pues, un paso fundamental para revertir esta situación es el habilitar a las municipalidades dominicanas para generar niveles mayores de ingreso propio. En particular, destaca que la República Dominicana es el único país de la región en donde existe un impuesto a los bienes inmuebles que no es cobrado por las municipalidades. Esto es relevante, no sólo por los recursos que brinda este tipo de impuesto en otros países, sino por el hecho de que en general, los gobiernos locales pueden cobrar este tributo con mayor eficacia. Por esta razón, se recomienda que dicho impuesto pueda ser cobrado y utilizado por los gobiernos locales.

Por otra parte, otro faltante en la República Dominicana son los impuestos a la actividad económica, el cual no pudo ser identificado formalmente durante este estudio (por medio de normativa municipal) en ningún gobierno local del país. Mientras tanto, este tipo de impuesto sí se encontró en todos los otros países analizados en la investigación. Por esta razón, a fin de generar un mecanismo expedito para que se cobre un impuesto de este tipo, se podría establecer un solo sistema que aplique para todas las municipalidades, como se realiza, por ejemplo, en Nicaragua. Por supuesto, tanto para el cobro de un impuesto de bienes inmuebles o de un impuesto a la actividad económica, se debe realizar de manera paralela un proceso de fortalecimiento institucional y organizacional en las municipalidades, sobre todo en aquellas con menores recursos.

CAPÍTULO DIEZ

CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA



En este capítulo se presenta una síntesis de los principales resultados de los estudios por país realizados en esta investigación. La exposición del capítulo está organizada en cuatro apartados. Primero, se analizan las tendencias generales de la economía y política pública de alcance nacional que se dan de forma general en las finanzas municipales de los diferentes países. Luego, se presentan los indicadores que reflejan el estado de la situación de las finanzas de las municipalidades en la región. El tercer apartado complementa la información previa con un análisis sobre la “justicia tributaria” de los esquemas impositivos municipales. Por último, se presentan conclusiones y las recomendaciones finales correspondientes.

10.1. ANÁLISIS NIVEL NACIONAL

10.1.1 Entorno económico

En general, se confirmó que en América Central y República Dominicana los gobiernos locales siguen teniendo una participación reducida en el gasto del presupuesto total del estado. Por esta razón, en todos los países se observa un nivel relativamente bajo de gasto por parte de las municipalidades. Sin embargo, también se nota una variación intrarregional considerable, ya Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen promedios de gasto promedio sustancialmente más altos que en Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Cuadro 10.1
Centroamérica y República Dominicana:
Gasto por habitante como porcentaje del PIB per cápita 2007, 2008

País	Gobierno central	Gobiernos locales
Guatemala	13.72%	3.75%
El Salvador	15.27%	4.21%
Honduras *	16.58%	3.51%
Nicaragua *	19.49%	4.34%
Costa Rica	15.01%	1.11%
Panamá	27.41%	0.40%
República Dominicana *	14.76%	1.31%
Promedio	17.46%	2.66%

* Ejecución presupuestaria 2007

Fuentes: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía de Guatemala, Ministerio de Hacienda de El Salvador, Anuario de Finanzas Municipales (Nicaragua), Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda de Costa Rica, Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Panamá y Secretaría de Estado de Hacienda y el Banco Central de la República Dominicana

10.2.2 Entorno Institucional

En esta sección se presenta una valoración general, por medio de cuatro ejes fundamentales, que condicionan el estado de las finanzas municipales: autonomía financiera, suficiencia financiera, subsidiariedad y solidaridad o equidad social.

10.2.2.1 Situación de la autonomía financiera de los municipios

Autonomía para establecer impuestos. Consistentemente se encontró que, en los países estudiados, los gobiernos locales no tienen la potestad de establecer sus propios impuestos. Sólo en el caso de Panamá y República Dominicana se otorga este poder a las municipalidades; no obstante, se restringe considerablemente el tipo de impuestos que se pueden establecer, ya que, entre otras limitaciones, no se permite establecer impuestos similares a los cobrados por el gobierno central. Así pues, no es de extrañar que en ambos casos los ingresos por impuestos son incluso más bajos que en los demás países de la región. Igualmente, con excepción de El Salvador, en donde existen esfuerzos por mejorar el diseño de los impuestos a la actividad económica a nivel local, no se encontraron mecanismos de apoyo técnico y político a los gobiernos locales para orientar sus propuestas tributarias.

Autonomía para establecer tasas. En general, los ayuntamientos de la región sí están facultados para establecer sus propias tasas por los servicios que proveen. Donde sí tienden a existir mayores limitaciones es en la actualización de dichas tasas. Sin embargo, llama la atención que en la mayoría de países se perciben montos muy reducidos por cobro de tasas y venta de servicios.

Autonomía en el uso de fondos del gobierno central. Sistemáticamente se encontraron limitaciones al uso de fondos transferidos por el gobierno central. En particular, se tiende a limitar el porcentaje utilizado para cubrir egresos corrientes, lo cual puede estar limitando la capacidad de los ayuntamientos para fortalecer su base de recursos humanos y su capacidad organizacional e institucional en general. Sólo en el caso de Nicaragua se da un sistema mediante el cual se asignan categorías a las municipalidades en función de su tamaño, de forma tal que aquéllas con menos capacidad de recaudación pueden destinar un mayor porcentaje de las transferencias a gastos corrientes.

Autonomía para la prestación de servicios a través de coparticipación. No se encontraron limitaciones para utilizar esta modalidad de provisión de servicios. No obstante, en la práctica su utilización se concentra principalmente en los ayuntamientos de mayor tamaño.

Autonomía para la contratación de deuda. En general, en todos los países del estudio los gobiernos locales están facultados para contraer deuda. No obstante, la norma es que existan condiciones que deben cumplir. Por ejemplo, se limita en algunos casos el monto que se puede pedir prestado, o se restringe esta opción, a casos en que sea claro que los ingresos propios no cubren las necesidades existentes. Tomando en cuenta el caso de El Salvador y Guatemala, en donde muchas municipalidades contrajeron cantidades excesivas de deuda debido a la inexistencia inicial de restricciones suficientes, dichas limitaciones en buena medida pueden funcionar como un mecanismo para asegurar que no se comprometa el principio de la suficiencia financiera. El reto es definir las normas que permitan el endeudamiento municipal de mediano y largo plazo para la financiación de bienes y servicios públicos de gran impacto económico y social, sin afectar excesivamente la salud financiera de los gobiernos locales.

10.2.2.2 Situación de la suficiencia financiera de las municipalidades

En todos los países del estudio, existen factores significativos que inciden negativamente en la suficiencia financiera municipal. Por una parte, como se mencionó anteriormente, en ninguno de los países las municipalidades tienen un poder real para establecer impuestos. Además, en algunos de los países, como en el caso de El Salvador, Panamá y República Dominicana, los gobiernos locales no cobran ni reciben fondos a través del impuesto a los bienes inmuebles. Esto es problemático, ya que por una parte, este es un impuesto altamente redituable. Paralelo a lo anterior, en algunos países del estudio, como en Honduras y Costa Rica, hay vacíos legales que limitan las posibilidades de modificar impuestos y tasas desactualizadas.

Por otra parte, las transferencias del gobierno central representan una parte muy significativa de los ingresos de las municipalidades, con la excepción de Panamá y Costa Rica. En buena medida, resulta claro que la inversión municipal en activos fijos depende en gran medida a la existencia de estos fondos. Sin embargo, las transferencias tienden a tener restricciones en su utilización, lo que hace

que los ayuntamientos dependan en buena medida de sus fondos propios para cubrir sus gastos corrientes. Esto redundará, como se verá, en que en muchos casos se den niveles considerables de sub-ejecución de los fondos de las transferencias del gobierno central.

Como último punto, se debe resaltar que en ninguno de los países del estudio existe una política de Estado que asegure la suficiencia financiera local según las competencias y potestades que les han sido otorgadas a las municipalidades. Por ello, es indispensable que en cada país se calcule objetivamente la cantidad de recursos económicos necesarios para que los gobiernos locales, con niveles de calidad definidos, cumplan cabalmente sus funciones establecidas por ley, y con base en los resultados, definir los mecanismos de financiamiento y de gasto requeridos. Lo anterior sería el primer paso necesario para realmente asegurar la suficiencia financiera local como política de Estado.

10.2.2.3 Situación de la Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad parte de que el Estado, en la medida de lo posible, debe resolver los asuntos públicos en las instancias más cercanas a los interesados, o sea, a nivel de los gobiernos locales. Así pues, tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano. La subsidiariedad se implementa cuando un nivel superior del Estado asume y garantiza el cumplimiento de alguna función pública que, por diferentes razones, no pueden resolverse adecuadamente en el ámbito local. Entendido de esta manera, la subsidiariedad es un principio rector y de garantía del Estado para la definición de transferencias de competencias y responsabilidades a los órganos de gobierno más próximos a la población, cuando éstos se encuentren en condiciones de ejercerlas con eficiencia y eficacia.

10.2.2.4 Situación de la solidaridad intermunicipal

En general, en ningún país se observó un sistema de transferencias de fondos del gobierno central a las municipalidades en donde se utilice sólo el criterio de la solidaridad intermunicipal. No obstante, hay importantes diferencias entre países; por ejemplo, en Guatemala sólo un 10% es definido con un criterio de solidaridad y más bien, un 25% se destina de forma proporcional a al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal (lo cual privilegia a los municipios con mayores niveles de ingreso). En El Salvador, por otra parte, se asigna un 45% de las transferencias con criterios de solidaridad.

Por otra parte, en Guatemala y Honduras se reparte una porción de las transferencias en partes iguales entre todas las municipalidades. Dicho criterio resulta en la asignación de desproporcionada de fondos a las municipalidades más pequeñas, las cuales no necesariamente son las que tienen los mayores faltantes.

10.3. PRINCIPALES RESULTADOS FINANCIEROS

10.3.1 Ingresos municipales

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en casi todos los países, con excepción de Nicaragua, Costa Rica y Panamá, las transferencias del gobierno central constituyen más del 60% de los ingresos municipales. Además, en todos los países, con excepción de Panamá, se han dado incrementos considerables en el volumen de dichas transferencias. No obstante, cabe destacar que dichas transferencias tienen limitaciones para su utilización, sobre todo con relación a su uso para gastos corrientes. Así pues, esta situación permite que niveles relativamente altos de ingresos totales puedan coexistir con fondos insuficientes para los gastos corrientes de las municipalidades, al igual que con niveles relativamente altos de subejecución presupuestaria.

Destaca que, a excepción de Costa Rica, los montos que ingresan a las municipalidades por concepto de impuestos y tasas, derechos y ventas de servicios son considerablemente bajos, a pesar de que, en la mayoría de países, las municipalidades pueden cobrar el impuesto sobre los bienes inmuebles y sobre las actividades económicas, entre otros. Dicha situación muy posiblemente está relacionada con las limitaciones que consistentemente se presentan para cubrir con los gastos administrativos, lo cual incide sobre la capacidad de gestión de cobro local. Pero también, no hay duda que existen desafíos políticos que redundan en la baja recaudación municipal.

En este sentido, es importante notar que, en general, las municipalidades de menor tamaño tienden a recaudar montos per cápita menores de ingresos propios; lo cual podría estar relacionado al hecho de que tienden a operar en jurisdicciones de menor nivel de desarrollo socioeconómico. Sin embargo, también tiene que ver con la realidad de que toda municipalidad requiere incurrir en ciertos costos fijos, lo cual implica que, para las municipalidades pequeñas, se espera que estos egresos sean proporcionalmente más altos. Por esta razón, es recomendable que, sobre todo en los países con un alto número de municipalidades pequeñas, se consideren mecanismos de asociacionismo municipal como estrategia para el fortalecimiento de la gestión financiera y de cobro de los gobiernos locales.

Por último, un hallazgo interesante es que, dado que los mecanismos de endeudamiento no han sido ampliamente utilizados con excepción de en El Salvador y Guatemala, se observan montos relativamente bajos provenientes de este rubro. No obstante, en ambos países, se dan casos de municipalidades que ven su salud financiera y posibilidades de actuación afectadas por el exceso de endeudamiento. En general, son las municipalidades más grandes las que parecieran tener mayor capacidad para acceder a créditos en la región.

Cuadro 10.2
Centroamérica y República Dominicana: Estructura de ingresos municipales
por país (\$US por habitante y porcentajes) 2007, 2008

País	Impuestos	Tasas, derechos y venta de servicios	Transferencias	Otros ingresos	Ingresos por endeudamiento	Ingresos Totales
Guatemala	\$2.48 (2.66%)	\$6.60 (7.45%)	\$83.36 (79.26%)	\$12.02 (8.27%)	\$2.35 (2.36%)	\$106.81 (100%)
El Salvador	\$4.30 (4.61%)	\$11.75 (11.91%)	\$81.29 (63.91%)	\$30.19 (17.12%)	\$2.39 (2.46%)	\$129.92 (100%)
Honduras *	\$5.44 (8.70%)	\$4.18 (6.30%)	\$40.75 (72.22%)	\$4.53 (5.27%)	\$4.99 (7.52%)	\$59.89 (100%)
Nicaragua*	\$8.99 (17.87%)	\$3.01 (5.84%)	\$27.34 (48.43%)	\$15.76 (27.86%)	ND	\$55.10 (100%)
Costa Rica	\$33.35 (38.26%)	\$12.89 (17.29%)	\$28.48 (35.32%)	\$2.70 (2.74%)	\$5.70 (5.75%)	\$84.63 (100%)
Panamá	\$13.13 (42.12%)	\$6.84 (14.57%)	\$7.93 (33.25%)	\$2.70 (9.31%)	\$0.00 (0.00%)	\$30.90 (100%)
República Dominicana*	\$0.47 (0.71%)	\$1.40 (2.23%)	\$58.35 (93.58%)	\$1.53 (2.07%)	\$0.97 (1.41%)	\$62.73 (100%)
Promedio	\$11.28 (16.42%)	\$6.67 (9.37%)	\$46.79 (60.85%)	\$9.92 (10.38%)	\$2.73 (3.25%)	\$75.71 (100%)

Fuentes: Cálculos propios realizados con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Crédito (Nicaragua), Ministerio de Economía (Guatemala) y Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras).

* Datos de ejecución presupuestaria 2007

10.3.2 Egresos municipales

Con excepción de Costa Rica, Panamá y El Salvador, en la región se destinan relativamente pocos fondos a las remuneraciones (salarios y otros gastos relacionados con el personal municipal). Como se observa en el cuadro, los montos por remuneraciones representan alrededor de una cuarta parte de los egresos municipales. Esto está relacionado, entre otros aspectos, con el hecho de que las transferencias del gobierno central tienen considerables limitaciones para ser destinados a este rubro, pero también, porque en la mayoría de países no está institucionalizado un sistema de carrera administrativa municipal. Asimismo, dentro los diferentes países se nota que hay diferencias en el porcentaje que dedican las municipalidades a remuneraciones y lo que dedican a la compra de bienes y servicios. Esto apunta hacia la importancia de realizar análisis más exhaustivos en cada país sobre los procesos que median la definición e implementación de presupuestos a nivel municipal.

Por otra parte, existe una gran variabilidad de inversión en activos fijos, cuyo rubro en promedio es el más alto, ya que asciende al 43.41% de los egresos totales. En casos como Costa Rica y Panamá, los bajos montos están relacionados primordialmente a la escasez de recursos recibidos por concepto de transferencias. En el caso de República Dominicana y de nuevo Panamá, pareciera estar

relacionado con la débil capacidad de generación de ingresos propios por parte de las municipalidades. A su vez, en países como El Salvador y Guatemala, es frecuente que en municipalidades donde se dan niveles relativamente altos de inversión en activos fijos se observen también dificultades para cubrir los egresos corrientes.

Adicionalmente, se observan por lo general montos relativamente bajos de dinero destinado al servicio de la deuda. No obstante, en El Salvador (sobre todo para las municipalidades más pequeñas) y en algunas municipalidades de Guatemala, el alto nivel de endeudamiento limita sustancialmente su capacidad de inversión y de fortalecer sus capacidades institucionales de gestión.

Finalmente, Nicaragua es un caso interesante en lo que se refiere al formato de presentación del presupuesto. En la sección de egresos que presentan las municipalidades, no sólo se incluye el monto que se invierte en activo fijo, sino que además se incluye el monto invertido en el sector social. Específicamente se incluyen los datos en áreas tales como salud y educación, así como lo que se invierte en el fortalecimiento institucional de la municipalidad. Esto es importante para superar la visión de gobiernos locales cuya misión fundamental es la de proveedores de infraestructura física y servicios básicos.

Cuadro 10.3
Centroamérica y República Dominicana: Estructura de egresos municipales
por país (\$US por habitante y porcentajes), 2007, 2008

País	Remuneraciones	Compra de bienes y servicios	Inversión en activo fijo	Servicio de la deuda	Otros egresos	Egresos Totales
Guatemala	\$14.07 (13.96%)	\$8.37 (8.30%)	\$61.81 (61.34%)	\$9.23 (9.16%)	\$7.29 (7.23%)	\$100.75 (100%)
El Salvador	\$24.12 (22.26%)	\$24.10 (21.97%)	\$58.34 (40.60%)	\$19.30 (13.26%)	\$2.44 (1.91%)	\$128.30 (100.00%)
Honduras*	\$8.51 (14.09%)	\$8.27 (14.34%)	\$31.32 (55.59%)	\$4.36 (5.46%)	\$5.42 (10.53%)	\$57.89 (100.00%)
Nicaragua*	\$9.71 (19.80%)	\$7.23 (13.25%)	\$31.65 (59.88%)	ND	\$3.71 (7.06%)	\$52.31 (100%)
Costa Rica	\$19.55 (28.41%)	\$13.42 (19.25%)	\$32.60 (42.27%)	\$0.97 (1.39%)	\$6.33 (8.68%)	\$72.87 (100.00%)
Panamá	\$16.54 (64.13%)	\$5.49 (18.07%)	\$2.72 (5.15%)	\$0.05 (0.11%)	\$4.38 (12.53%)	\$29.18 (100.00%)
República Dominicana*	\$14.92 (24.31%)	\$23.28 (37.36%)	\$24.04 (38.33%)	ND	ND	\$ 62.24 (100.00%)
Promedio	\$15.35 (26.71%)	\$12.88 (18.93%)	\$34.64 (43.31%)	\$6.78 (5.88%)	\$4.93 (7.99%)	\$80.30 (100.00%)

Fuentes: Cálculos propios realizados con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Crédito (Nicaragua), Ministerio de Economía (Guatemala) y Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras).

* Datos de ejecución presupuestaria 2007

10.3.3 Otros resultados financieros

Con excepción de la República Dominicana, en todos los países se registra en promedio un superávit presupuestario. No obstante, en países como El Salvador y Honduras, también se observan niveles negativos de ahorro corriente. Dado lo anterior, pareciera que las municipalidades de estos países tienen bastantes fondos para inversión, pero no cuentan con los suficientes recursos para cubrir sus gastos corrientes, lo cual probablemente está incidiendo en su capacidad para lograr una mejor ejecución presupuestaria. Igualmente, la carencia de suficientes fondos para gastos administrativos limita la posibilidad de generar mayor ingreso propio.

En cuanto a los ingresos propios, con excepción de Costa Rica y Panamá, la mayoría de países generan sólo una fracción de su presupuesto de esta forma. En el caso de Panamá, tomando en cuenta el nivel de ingreso relativamente alto de este país, el ingreso propio se queda muy corto para que las municipalidades puedan tener suficiente impacto en el desarrollo local, sobre todo tomando en cuenta los bajos niveles de transferencias. Por otra parte, es muy preocupante la situación en República Dominicana, donde las municipalidades dependen casi en su totalidad de las transferencias del presupuesto nacional. Adicionalmente, en el caso de El Salvador, tomando en cuenta el nivel de ingreso per cápita del país, la generación de ingreso propio es bastante bajo, lo cual se debe, entre otras razones, a que las municipalidades de este país no cobran el impuesto a los bienes inmuebles.

Cuadro 10.4
Centroamérica y República Dominicana:
Ingresos y egresos per cápita municipales por país.
2007, 2008

País	Ingresos Totales por habitante	Ingresos propios por habitante	Gasto por habitante	Ahorro corriente por habitante	Déficit / Superávit por habitante
Guatemala	\$106.81	\$11.43	\$100.75	\$0.24	\$6.05
El Salvador	\$129.92	\$18.44	\$128.30	-\$20.67	\$1.62
Honduras*	\$59.89	\$13.16	\$57.89	-\$2.49	\$6.72
Nicaragua*	\$55.10	\$14.61	\$52.31	\$3.51	\$2.79
Costa Rica	\$84.63	\$51.94	\$77.12	\$12.50	\$7.51
Panamá	\$30.90	\$22.97	\$29.18	\$5.13	\$1.72
República Dominicana*	\$63.16	\$2.03	\$62.73	-\$1.93	-\$0.43
Promedio	\$75.77	\$19.23	\$72.61	(\$0.53)	\$3.71

Fuentes: Cálculos propios realizados con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Crédito (Nicaragua), Ministerio de Economía (Guatemala) y Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras).

* Datos de ejecución presupuestaria 2007

Cuadro 10.5
Centroamérica y República Dominicana:
Resultados financieros municipales, 2007, 2008

País	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
El Salvador		59.49%	\$0.58
Guatemala	12.00%	80.33%	\$3.52
Honduras*	20.26%	81.53%	\$1.89
Nicaragua*	28.54%	121.29%	\$4.24
Costa Rica	61.30%	143.62%	\$13.49
Panamá	66.75%	112.50%	\$6.42
República Dominicana*	3.38%	98.24%	\$1.71
Promedio	30.17%	99.57%	\$4.55

Fuentes: Cálculos propios realizados con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Crédito (Nicaragua), Ministerio de Economía (Guatemala) y Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras).

* Datos de ejecución presupuestaria 2007

Por medio de los siguientes indicadores (autosuficiencia financiera, liquidez y flexibilidad) se ahondará en el análisis del estado de las finanzas municipales en la región.

Autosuficiencia

La autosuficiencia financiera municipal se puede determinar mediante la proporción de los ingresos propios de la municipalidad con respecto a los ingresos totales que percibe. De esta forma se determina el nivel de dependencia de las administraciones locales de los recursos externos para el cumplimiento de sus funciones. A manera de ilustración, si el índice de autosuficiencia financiera de una municipalidad es el 25%, significa que su dependencia de recursos externos es del 75%.

Con la excepción de Costa Rica y Panamá, ningún otro país supera el nivel de 35% de autosuficiencia, lo cual está estrechamente relacionado con las limitaciones institucionales, políticas y organizacionales que claramente tienen las municipalidades de la región para generar ingresos propios. O sea, se puede afirmar que los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana en gran medida tienen una importante dependencia de las transferencias económicas que reciben del Estado.

Liquidez

La liquidez es definida como la capacidad de generar suficiente efectivo para hacer frente a los compromisos inmediatos o de corto plazo (proporción entre ingresos corrientes y egresos corrientes). Lo deseable es que este indicador sea superior al 100%, lo cual significa que los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los egresos corrientes y los pagos de amortización de deuda.

Este indicador tiene también bastante variabilidad en la región. Por una parte, los bajos niveles en El Salvador y Honduras muy probablemente están relacionados con las restricciones relacionadas con el uso de transferencias del gobierno central, lo cual resulta en que los ingresos corrientes no siempre sean suficientes para cubrir los gastos corrientes. Esto puede estar afectando considerablemente la capacidad de fortalecimiento organizacional en estos países.

Por otra parte, en los países en que se supera el 100% de nivel de liquidez, esto está también acompañado con aspectos negativos. En particular, en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, los datos sugieren que se cubren los gastos corrientes, pero que esto redundante en poca disponibilidad de dinero para inversión en activos fijos.

Flexibilidad financiera

La flexibilidad financiera es la capacidad de hacerle frente a gastos o situaciones imprevistas, tales como el incremento en la demanda de bienes y servicios de la población, desastres naturales, des-

Cuadro 10.6
Centroamérica y República Dominicana:
Situación financiera municipal por país, 2007, 2008

País	Autosuficiencia (%)	Liquidez (%)	Flexibilidad (US\$ por habitante) **
El Salvador	18.98%	59.49%	\$0.58
Guatemala	12.00%	80.33%	\$3.52
Honduras*	20.26%	81.53%	\$1.89
Nicaragua*	28.54%	121.29%	\$4.24
Costa Rica	61.30%	143.62%	\$13.49
Panamá	66.75%	112.50%	\$6.42
República Dominicana*	3.38%	98.24%	\$1.71
Promedio	30.17%	99.57%	\$4.55

Fuentes: Cálculos propios realizados con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador, Ministerio de Hacienda y Crédito (Nicaragua), Ministerio de Economía (Guatemala) y Secretaría de Gobernación y Justicia (Honduras).

* Datos de ejecución presupuestaria 2007

aceleración de la economía local, etc. En este caso, se utiliza el ahorro corriente per cápita como indicador para esta variable, con una asignación de 0 para aquellas municipalidades con ahorro corriente negativo. Destaca que en muchos países la flexibilidad es muy limitada, por ejemplo, en Panamá, Nicaragua y El Salvador. En este sentido, la insuficiencia de las transferencias del gobierno central para cubrir los gastos corrientes y la baja capacidad de generación en ingresos propios inciden en la falta de fondos para cubrir eventualidades.

10.4 JUSTICIA TRIBUTARIA

El análisis de los esquemas impositivos municipales en la región revela que en todos los países es posible lograr mayores niveles de justicia tributaria. Por ejemplo, en El Salvador y Panamá, en donde las municipalidades no cobran impuesto de bienes inmuebles, el impuesto a la actividad económica es regresivo. En Panamá, al existir montos máximos según el tipo de negocio, se favorece desproporcionadamente a las actividades de mayor escala.

Asimismo, en Nicaragua y Costa Rica existen tasas fijas para el impuesto a la actividad económica y para el impuesto a los bienes inmuebles. En el caso de ambos tributos, existe al menos un país en la región que cuenta con esquemas progresivos. En otras palabras, en ambos países se podría considerar la posibilidad de establecer esquemas en donde se cobren tasas mayores según se incrementa la capacidad de pago del contribuyente.

En el caso de Guatemala, el impuesto a bienes inmuebles consta de tasas crecientes en función del valor de las propiedades. Sin embargo, en los pocos casos en donde se identificaron impuestos a la actividad económica, al existir categorías con montos fijos independientes de la capacidad de pago del contribuyente, se dan esquemas regresivos. Además, dado que en general son pocos los tipos de actividad sujetos de cobro de este impuesto, se irrespeta el principio de la equidad vertical (contribuyentes con la misma capacidad de pago deben pagar el mismo monto de impuestos).

Finalmente, en Honduras los tres principales impuestos existentes muestran situaciones distintas con respecto a la equidad vertical. En el caso del impuesto al ingreso personal, se cobran tasas mayores al incrementar el nivel de ingreso. Sin embargo, para el impuesto de bienes inmuebles se cobran porcentajes fijos, mientras que para el impuesto a la industria, comercio y servicios, se cobran porcentajes decrecientes en función del nivel de ingreso.

Los siguientes cuadros resumen los resultados del análisis de equidad vertical en los esquemas tributarios municipales. No se incluye la República Dominicana ya que no fue posible conseguir la normativa municipal necesaria para realizar el análisis correspondiente.

Cuadro 10.7
Centroamérica: Análisis de la equidad vertical en el impuesto a los bienes inmuebles

País	Equidad vertical en el impuesto a bienes inmuebles
Guatemala	<i>Progresiva</i> - Los contribuyentes se dividen en cuatro categorías, según el valor de su propiedad; los montos por millar por aumentan en las categorías de contribuyentes con mayor valor.
El Salvador	<i>No Aplica</i> – No existe este impuesto.
Nicaragua	<i>Proporcional</i> – Tasa estándar de 1% sobre el valor gravable.
Honduras	<i>Proporcional</i> – Tasa estándar por municipalidad en el rango entre 0.2% y 0.4% sobre el valor gravable.
Costa Rica	<i>Proporcional</i> – Tasa estándar de 0.25% sobre el valor gravable.
Panamá	<i>No Aplica</i> – No existe este impuesto.

Fuente: Análisis propio con base en normativa tributaria municipal

Cuadro 10.8
Centroamérica: Análisis de la equidad vertical en el impuesto sobre la actividad económica

País	Equidad Vertical en el Impuesto a la Actividad Económica
Guatemala	<i>Regresivo</i> – Se cobran tasas fijas según tipo de negocio, independientemente de su tamaño, volumen de ventas, etc.
El Salvador	<i>Regresivo, Proporcional</i> – Varía por municipalidad, sin embargo, el esquema más utilizado es regresivo ya que divide a los contribuyentes en categorías y cobra montos proporcionalmente menores a los contribuyentes de mayores ingresos.
Nicaragua	<i>Proporcional</i> – Se cobran tasas estándar, utilizando una tasa para personas físicas y otra para empresas. Lo anterior puede generar casos tanto de inequidad vertical y horizontal, debido a que un mismo monto de ingreso sería tasado de forma diferente en dos circunstancias equivalentes.
Honduras	<i>Regresivo, Progresivo</i> – Varía por municipalidad, sin embargo, el esquema más utilizado para empresas divide a los contribuyentes en categorías y cobra montos proporcionalmente menores a los contribuyentes de mayores ingresos; en cambio, el impuesto al ingreso personal presenta el caso contrario, en donde los contribuyentes que se sitúan en categorías de más alto ingreso, pagan porcentajes mayores.
Costa Rica	<i>Proporcional</i> – Varía por municipalidad, pero se cobra una tasa estándar.
Panamá	<i>Regresivo</i> - Se cobran según el tipo de negocio y en muchos casos se cobran tasas similares a negocios normalmente grandes y negocios normalmente pequeños; además, al cobrarse tasas máximas, el monto a pagar por contribuyentes de muy alto ingreso es proporcionalmente menor.

Fuente: Análisis propio con base en normativa tributaria municipal

10.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El entorno institucional representa un primer obstáculo para la administración y desarrollo financiero de las municipalidades de la región. Primero, los bajos niveles de generación de recursos propios que se observa en la mayoría de los países apunta hacia la necesidad de incrementar la autonomía de las municipalidades para establecer y gestionar impuestos y tasas que provean los recursos necesarios para el buen cumplimiento de sus competencias. Lo anterior debe ir de la mano de suficiente acompañamiento técnico y del apoyo político de las autoridades municipales.

A su vez, es crucial que en países como El Salvador, Panamá y República Dominicana, en donde las municipalidades no cobran el impuesto de bienes inmuebles, se recomiende realizar las gestiones necesarias para los gobiernos locales puedan contar con estos recursos. Esto es particularmente relevante, tomando en cuenta que en el ingreso por este tributo es bastante significativo en países como Nicaragua y Costa Rica.

Por otra parte, y como se aprecia en el siguiente cuadro, uno de los principales hallazgos de este estudio es que en la mayoría de los países se registra un aumento significativo en las transferencias a las municipalidades.

Cuadro 10.9
Centroamérica y República Dominicana: Transferencias a las municipalidades (\$US)
(2005 y 2007, 2008)

País	Transferencias (2005)	Transferencias (2007, 2008)
Guatemala	\$76.84 (81.90%)	\$83.36 (79.26%)
El Salvador	\$43.23 (58.09%)	\$81.29 (63.91%)
Honduras	\$14.52 (65.56%)	\$40.75 (72.22%)
Nicaragua	\$24.88 (66.60%)	\$27.34 (48.43%)
Costa Rica	\$14.50 (27.32%)	\$28.48 (35.32%)
Panamá	\$3.50 (18.39%)	\$7.93 (33.25%)
República Dominicana**	\$34.12 (88.59%)	\$58.35 (93.58%)
Promedio***	\$30.23 (62.54%)	\$46.79 (60.85%)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá), Contraloría General de la República (Costa Rica), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, Instituto de Fomento Municipal (Guatemala), Contraloría General de la República (República Dominicana), Ministerio de Hacienda de El Salvador

Y de forma paralela, también se observaron altos niveles de subejecución presupuestaria y/o de ahorro corriente negativo en la mayoría de los países, lo cual se debe en buena medida a que las transferencias de los gobiernos centrales, con excepción del caso de Nicaragua, por mandato legal deben ser utilizadas en un porcentaje importante para gastos de capital. De esta forma, claramente se están limitando los recursos necesarios para aumentar la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Por esta razón, es recomendable que se utilicen criterios más flexibles para la asignación de las transferencias del gobierno central, sobre todo para garantizar que las municipalidades con menos capacidad de gestión puedan fortalecer sus capacidades institucionales de gestión.

En lo que respecta a la solidaridad intermunicipal, la mayoría de los mecanismos de distribución de las transferencias del gobierno central utilizan, pero de manera limitada, este criterio. Por ejemplo, en Guatemala sólo un 10% se distribuye de forma proporcionalmente inversa al ingreso per cápita. Además, un criterio comúnmente utilizado es el de distribuir parte de los recursos en partes iguales a cada municipalidad; lo cual conlleva a que se transfieran montos desproporcionadamente altos a las municipalidades más pequeñas, las cuales no necesariamente son las que tienen más faltantes de recursos ni mayores necesidades sociales. Por estas razones, se recomienda que en cada país el principal criterio de distribución de las transferencias sea la solidaridad intermunicipal, para lo cual se pueden utilizar indicadores de ingreso, pobreza o de necesidades insatisfechas. Asimismo, resultaría muy provechoso que también se incluya algún incentivo, en la fórmula de distribución de transferencias, para aquellas municipalidades que mejoran sus índices de recaudación (según su base imponible).

Finalmente, en este estudio se demostró que en todos los países hay un margen considerable para incrementar el nivel de justicia tributaria en los esquemas impositivos a nivel municipal. Esto es particularmente relevante en El Salvador y Panamá en donde la mayoría de los impuestos cobrados por las municipalidades tienen esquemas regresivos. En general, tanto para el impuesto a los bienes inmuebles como para los impuestos al ingreso y a la actividad económica, se encontró al menos un país en donde existen esquemas progresivos. Por lo tanto, existe el precedente para que en cada país los principales impuestos cobrados por las municipalidades incrementen su nivel de equidad.

BIBLIOGRAFÍA

Brett, Edward. 2006. Institutions, Organisations, and Development Management. Development Management (DV 406). London, Reino Unido. 3 de octubre de 2006.

Espitia Avilés, Gonzalo. 2004. Descentralización Fiscal en Centroamérica: Un estudio comparativo. San Salvador: Conferencia Centroamérica de Descentralización del Estado y Desarrollo local (CONFEDELCA).

Groves, Sanford M.; Nollenberger, Karl; Valente, Maureen Godsey. 2003. Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government. Washington D.C.: International City/County Management Association.

Mikesell, John. 1999. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Fortworth, TX: Harcourt Brace College Publishers.

Ostrom, E et al. 1993. "Polycentric institutional arrangements" en Institutional incentives and sustainable development, Boulder, Westview

Programa de Simplificación de Trámites. 2008. <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/7794.PDF> (Accesada el 7 de enero de 2008).

Secretaría de Finanzas de Honduras. 2007. Informe de liquidación ejercicio fiscal 2006. Tegucigalpa: Secretaria de Finanzas de Honduras.

Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras. 2005. Liquidaciones municipales año 2005. Tegucigalpa: Secretaria de Gobernación y Justicia de Honduras

Willis, Eliza; Garman, Christopher; Haggard, Stephan. 1999. The Politics of Decentralization in Latin America. Latin American Research Review Vol. 34, No.1: 7-56.

LEYES CONSULTADAS

Guatemala

Decreto 11-89, Congreso de la República de Guatemala.

Fuente de Internet: <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx78-1989.pdf>

Decreto 12-89, Congreso de la República de Guatemala.

Fuente de Internet: <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx78-1989.pdf>

Decreto 13-89, Congreso de la República de Guatemala.

Fuente de Internet: <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx78-1989.pdf>

Decreto Número 12-2002 (Código Municipal), Congreso de la República de Guatemala.

Fuente de Internet: <http://www.unicef.org/guatemala/spanish/CodigoMunicipal.pdf>

Decreto Número 35-89, Congreso de la República de Guatemala.

Fuente de Internet: <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/1989/gtdcx35-1989.pdf>

El Salvador

Constitución de la República de El Salvador.

Fuente de Internet: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

Decreto No. 273 (Código Municipal), Asamblea Legislativa de El Salvador.

Fuente de Internet: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/1db8b637a047a63c06256d02005a3af3?OpenDocument>

Decreto No. 645, Asamblea Legislativa de El Salvador.

Fuente de Internet: <http://elsalvador.abogadosnotarios.com/leyes-el-salvador/derecho-tributario/ley-de-impuestos-municipales-de-chirilagua-departamento-de-san-miguel>

Decreto No. 973, Asamblea Legislativa República de El Salvador

Fuente de Internet: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/bf429dcc1f1b40ba86256d4800702892/ef99197202cba02f06256caf005e6282?OpenDocument>

Honduras

Decreto No. 134-90, Congreso Nacional de la República de Honduras.

Fuente de Internet: <http://www.honduraslegal.com/legislacion/legi021.htm>

Municipalidad de Comayagua, Plan de Arbitrios 2009.

Municipalidad de Concepción del Norte, Plan de Arbitrios 2010.

Municipalidad de Guanaja, Plan de Arbitrios 2009.

Municipalidad de La Paz. Plan de Arbitrios 2009.

Nicaragua

Constitución de la República de Nicaragua.

Fuente de Internet: www.cnu.edu.ni/documentos/constitucion.pdf

Decreto No. 3-95 (Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles), Asamblea Nacional de Nicaragua.

Fuente de Internet: <http://www.transmuni.gob.ni/docs/Decreto3-95.htm>

Decreto No. 40. (Ley de Municipios), Asamblea Nacional de Nicaragua.

Fuente de Internet: [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28\\$All%29 /CD7EC90CCF535081062570A1005778DF?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/%28$All%29 /CD7EC90CCF535081062570A1005778DF?OpenDocument)

Decreto No. 455 (Plan de Arbitrios Municipal), Asamblea Nacional de Nicaragua.

Fuente de Internet: www.alcaldiajinotega.gob.ni

Decreto No. 466 (Ley De Transferencias Presupuestarias A Los Municipios De Nicaragua, Asamblea Nacional de Nicaragua).

Fuente de Internet: <http://www.transmuni.gob.ni/docs/Ley466.htm>

Costa Rica

Ley No. 6214, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 6253, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7193, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7279, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7322, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7578, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7737, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7773, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7794, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7803, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7866, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7924, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7925, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7925, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7958 Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 7988, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8114, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8235, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8241, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8260, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8263, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8568, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8649, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No. 8778, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Ley No.7947, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
Fuente de Internet: www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/

Panamá

Constitución de la República de Panamá.
Fuente de Internet: <http://www.panama1.com/constitucion.php>

Ley No. 52., Asamblea Nacional de Panamá.
Fuente de Internet: www.asamblea.gob.pa/legispan,

Régimen Impositivo de Atalaya, Consejo Municipal de Atalaya.

Régimen Impositivo de Bocas, Consejo Municipal de Atalaya.

Régimen Impositivo de Chorreray, Consejo Municipal de Chorreray.

Régimen Impositivo de Ciudad de Panamá, Consejo Municipal de Ciudad de Panamá.

República Dominicana

Constitución de la República Dominicana.
Fuente de Internet: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Constituciones/ Dominicana/index.asp>

Ley No. 10-96, Congreso Nacional de la República Dominicana.

Ley No. 176-07, Congreso Nacional de la República Dominicana
Fuente de Internet: http://www.suprema.gov.do/pdf/leyes/2007/Ley_No_176-07.pdf

Ley No. 483, Congreso Nacional de la República Dominicana.

Ley No. 675, Congreso Nacional de la República Dominicana.

Ley No. 1646, Congreso Nacional de la República Dominicana.

Ley No. 2334, Congreso Nacional de la República Dominicana.

