

Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador

Factibilidad de un impuesto predial

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

336.2

P438e Pérez Trejo, Carlos Armando, 1971-

sv Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador. [recurso electrónico] : factibilidad de un impuesto predial / Carlos Armando Pérez Trejo ; coordinación y edición Rommel Rodríguez -- 1ª. ed. -- San Salvador, El Salv. : FUNDE, 2019.

1 recurso electrónico (34 p. ; 28 cm.).

Datos electrónicos (1 archivo : pdf, 1.28 mb.). --
<http://www.repo.funde.org/>

ISBN 978-99961-49-57-3 (E-Book)

1. Política tributaria-El Salvador. 2. Política fiscal. 3. Finanzas públicas.
I. Título

BINA/jmh

Créditos

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE
Una publicación del Área Macroeconomía de Desarrollo

Primera edición.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.
Febrero de 2019.

Investigación:

Carlos Pérez Trejo

Coordinación y edición:

Rommel Rodríguez

Diseño editorial, diagramación e impresión:

Estudio Inverso

© FUNDE, 2019. Derechos Reservados.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación para fines no comerciales, siempre y cuando se cite a FUNDE.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de FUNDE y en ningún caso debe considerarse que reflejan la postura de Irish Aid.

Con el apoyo financiero de:



Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador

Factibilidad de un impuesto predial

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Introducción/**05**

1. Las finanzas municipales en el **marco de las finanzas públicas** del país/**06**

2. **Caracterización** de las finanzas municipales/**09**

3. **Estado actual** de las finanzas municipales en El Salvador/**13**

4. Factibilidad de la **aprobación e implementación** del Impuesto predial/**29**

Conclusiones y recomendaciones/**32**

Referencias/**35**

Introducción

La gestión de las finanzas públicas es un factor clave para alcanzar el desarrollo económico y social de un país.

Tanto en el nivel nacional como en el subnacional, si las autoridades económicas toman decisiones acertadas y manejan la cosa pública con eficiencia, eficacia y con transparencia, la sociedad podrá ascender a mayores estadios de desarrollo, se fortalecerá la democracia y el país entero vivirá mejores tiempos. En este esfuerzo, en la medida que los ciudadanos conozcan de qué forma se están utilizando los recursos públicos, aumentará la confianza en el Estado y por ende aumentará su legitimidad.

En El Salvador, las finanzas públicas del nivel nacional han logrado un aceptable nivel de divulgación, de modo que la ciudadanía puede acceder a una amplia información sobre la gestión financiera del Estado. No se trata del mejor ejemplo de transparencia y rendición de cuentas, pero se debe reconocer que en los últimos 15 años, se han dado pasos importantes hacia la apertura de la información.

No sucede lo mismo con las municipalidades, nivel de gobierno, que, debido a la autonomía conferida por la Constitución, no permiten el acceso a la información relacionada con la programación, ejecución y seguimiento de los recursos de los municipios. Es hasta hace siete años, que paralelo a la consolidación de la utilización de la contabilidad gubernamental en las alcaldías municipales, el Ministerio de

Hacienda, a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG) les exige que le presenten un informe de la gestión del municipio. Una vez teniendo los datos, ya sea del 100% de alcaldías o de las que presenten información, la DGCG elabora un “Informe anual sobre resultados presupuestarios y financieros de los gobiernos locales”.

Este trabajo parte de las cifras contenidas en el informe acotado y tiene como fin analizar el desempeño de los pilares de las finanzas municipales: ingresos, gasto y deuda. La idea es contar con un diagnóstico sobre la operatividad de la administración tributaria local, el desempeño de los ingresos propios, la gestión del gasto, la ejecución del FODES y el cumplimiento de las proporciones legales que se destina a inversión y a gasto corriente.

Se hace también un breve análisis de la factibilidad de la implementación de un impuesto predial, con el propósito de identificar obstáculos, desafíos, costos y beneficios probables, que vendrán luego de una eventual aprobación.

Finalmente, se presentan algunas conclusiones y hallazgos, así como un set de recomendaciones encaminadas a mejorar la gestión de las finanzas públicas de los municipios.

1. Las finanzas municipales en el marco de las finanzas públicas del país

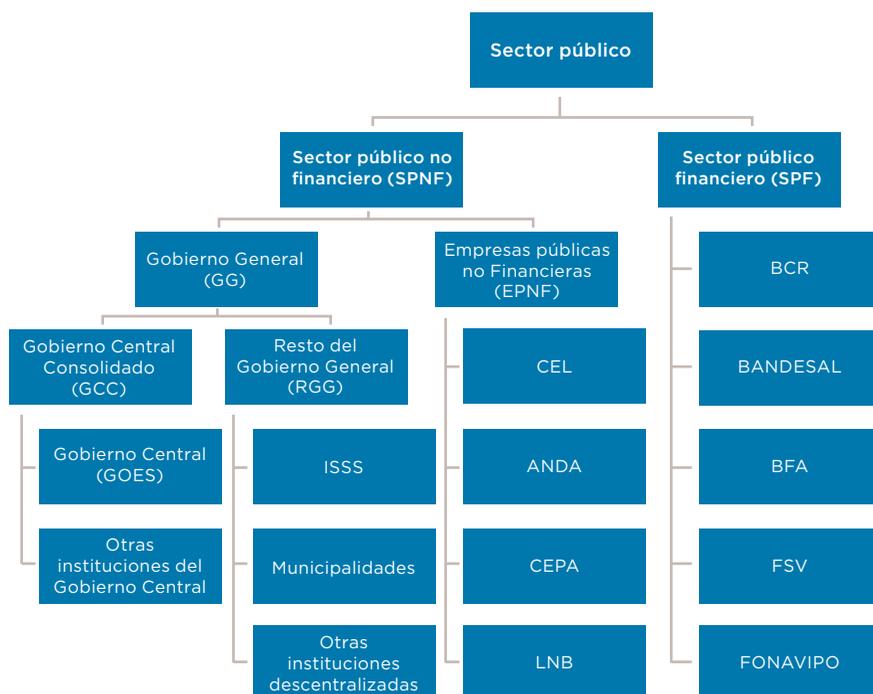
COMPOSICIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SALVADOR

En El Salvador, el sector público está compuesto por dos grandes áreas (Gráfico 1):

- Sector Público no Financiero (SPNF): en el que se encuentran el gobierno central, las instituciones descentralizadas, las municipalidades y las empresas no financieras.
- Sector Público Financiero (SPF): que está constituido por el Banco Central de Reserva, la banca de desarrollo, banca de fomento, fondos de vivienda.

En cuanto a su gestión financiera, las entidades del SPF se rigen por sus leyes de creación y por las regulaciones del sistema financiero; mientras que todas las entidades del SPNF están sujetas a la ley Orgánica de Administración Financiera Integrada (Ley AFI).

Gráfico 1. Composición del SPNF en El Salvador



Fuente: Ministerio de Hacienda.

En particular, las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía establecida en la Constitución, se rigen por la ley AFI en lo relacionado a la contratación de préstamos garantizados por el Estado y cuando desarrollen proyectos y programas municipales de inversión que puedan duplicar o entrar en conflicto con los desarrollados a nivel nacional o regional. Asimismo, las municipalidades deben aplicar las normas de contabilidad gubernamental, especialmente para registrar las transacciones relacionadas con las subvenciones y subsidios que les traslade el gobierno central.

El Salvador cuenta con 262 municipios distribuidos en los 14 departamentos. La autoridad máxima es el Concejo Municipal, compuesto por el alcalde, un síndico y dos o más regidores. El Concejo es plural (el alcalde pertenece al partido que obtiene la mayoría simple de los votos) y es electo cada tres años, pudiendo reelegirse.

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

De acuerdo al Art. 203 de la Constitución, los municipios gozan de autonomía en lo económico y en lo administrativo, rigiéndose por lo establecido en el Código Municipal, disposición legal que establece los principios básicos para la organización, funcionamiento y ejercicio de la autonomía municipal. No obstante, los municipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional.

La autonomía municipal comprende (Art. 204 Cn):

- La creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites establecidos en la ley;

- Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos;
- Gestionar libremente en las materias de su competencia;
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias;
- Decretar las ordenanzas y reglamentos locales;
- Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.

Los fondos municipales no se pueden centralizar en el Fondo General de la Nación, sino que son utilizados en servicios y para provecho de los municipios. Para efectos de control, los municipios rinden cuentas a la Corte de Cuentas de la República (C. de C.), entidad en la que también recae la responsabilidad de la fiscalización a posteriori de la ejecución del presupuesto municipal.

La autonomía le da a los municipios la potestad de contratar préstamos con instituciones financieras nacionales sin necesidad de contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa. Por su parte, la deuda contraída con instituciones financieras internacionales, debe contar con garantía soberana, es decir, con la ratificación de la Asamblea Legislativa (mayoría calificada – dos tercios de los votos).

Los municipios pueden actuar de manera individual o asociarse con otros municipios para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios de interés común para dos o más municipios. En esta lógica, también pueden crear entidades descentralizadas, asociaciones con participación de la sociedad civil y del sector privado, fundaciones, empresas de servicios municipales, etc. De acuerdo al Código Municipal, en su Art. 13, la participación en este tipo de entidades obliga

y compromete patrimonialmente a las municipalidades que hubieren concurrido a su constitución, en la medida y aportes señalados en los estatutos respectivos.

Los municipios tienen competencia en una diversidad de ámbitos, entre los que se encuentran: la nomenclatura y el ornato público; la promoción de la educación, la cultura, el deporte, recreación, ciencia y el arte; promoción de programas de salud y de saneamiento ambiental; la regulación de los espectáculos públicos y la publicidad comercial; el impulso del turismo interno; regulación del transporte local; regulación de la actividad comercial, industrial y de servicios; prestación de servicios de aseo,

recolección, tratamiento y disposición final de desechos, servicios de cementerios, policía municipal; entre otros.

Dichos servicios pueden ser prestados directamente por el municipio; por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal, mediante delegaciones o contrato; y por concesión otorgada en licitación pública. En los casos en que los servicios sean prestados por terceros, la municipalidad tiene el derecho de intervenirlos temporalmente, si tales servicios son deficientes, o bien, puede revocar las concesiones, previo pago de la indemnización correspondiente.

2. Caracterización de las finanzas municipales

ESTRUCTURA Y PRESUPUESTO

La hacienda pública municipal está constituida por los bienes, ingresos y obligaciones del municipio. Como tales, gozan de las mismas exoneraciones, garantías y privilegios de los bienes del Estado.

De acuerdo a la legislación municipal, son bienes del municipio:

- a Los de uso público, tales como plazas, áreas verdes y otros análogos;
- b Los bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido el municipio.

Por su parte, los ingresos pueden ser:

- a **Propios:** impuestos tasas, contribuciones municipales, el producto de penas o sanciones impuestas por la alcaldía, intereses, el producto de la administración de servicios públicos, rentas que obtenga el municipio, dividendos, venta de bienes muebles e inmuebles del municipio, otros;
- b **Transferencias y subvenciones del gobierno central:** FODES, FISDL;
- c **Donaciones:** internas y externas;
- d **Endeudamiento:** local y garantizado por el Estado.

Finalmente, las obligaciones del municipio son:

- a Las legalmente contraídas por el municipio en la ejecución del presupuesto;

- b Las deudas de períodos anteriores
- c La deuda pública municipal;
- d La deuda municipal a cuyo pago hubiese sido condenado el municipio por sentencia ejecutoriada de los tribunales;
- e Otras.

Por mandato de ley, los municipios deben gestionar sus finanzas en el marco de un “Presupuesto de Ingresos y Egresos”, instrumento que es aprobado por el Concejo, por mayoría calificada (dos tercios de los votos). En el caso de las cabeceras departamentales, un extracto de su presupuesto aprobado (sumario de ingresos y egresos, disposiciones generales) debe publicarse en el diario oficial o en uno de mayor circulación del país.

El proyecto de ordenanza que contiene el presupuesto debe someterse al Concejo por los menos tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal y aprobarse antes que inicie el nuevo período. De no aprobarse antes del 01 de enero, se aplican las disposiciones del año anterior, sin que pueda exceder de un mes después de iniciado el ejercicio.

FUENTES DE INGRESO

Para financiar los servicios públicos que prestan, las municipalidades cuentan con al menos cuatro fuentes de ingreso: propios, transferencias del gobierno central, donaciones y recursos provenientes del endeudamiento. Estos deben centralizarse

en el fondo general del municipio, pudiendo delegarse o contratarse a terceros para efectuar la recaudación.

INGRESOS PROPIOS

Las municipalidades se rigen, de manera general, por la Ley General Tributaria Municipal (ley marco) y por una ley específica para cada municipio, ésta última aprobada por la Asamblea Legislativa.

Los tributos más utilizados en los municipios son: Impuestos a la actividad económica (de tasa fija y variable), así como tasas municipales (por servicios públicos; por licencias, matrículas o patentes y por servicios jurídicos). Asimismo, de acuerdo a la Ley de urbanismo y construcción, los desarrollistas inmobiliarios debe construir obras públicas complementarias a la obra principal –privada– en, al menos, el 10% del suelo utilizado, las que se constituyen en contribuciones especiales, o bien, donan irrevocablemente dicha porción de terreno al municipio; sin embargo, en muchos casos éstas no son registradas o a través de prácticas fraudulentas, los terrenos son transferidos a particulares.

Otras fuentes de ingresos propios son la venta de bienes, prestación de servicios, venta de desechos, ingresos financieros y venta de activos fijos (bienes de capital). En general, estos rubros no son significativos dentro del presupuesto municipal.

TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Desde mediados de los 80s comienza en El Salvador un proceso de descentralización fiscal, otorgando a los municipios, a partir de 1986, una transferencia del 1% de los ingresos nacionales. En ese momento también se realizan una serie de reformas

al Código Municipal, para fortalecer la autonomía y dotar a los municipios de más competencias; se creó el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), cuya función era coordinar las relaciones entre el gobierno central y los locales, darles asistencia técnica y administrar las transferencias mencionadas.

Las transferencias a los municipios por parte del gobierno central comenzaron con los primeros procesos de descentralización luego de la recuperación de la democracia en 1986, año en el que se dispuso transferirles el 1% de los ingresos nacionales. Dicha transferencia se institucionalizó con la aprobación de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), en septiembre de 1988. El objetivo de éste era proveer recursos a los gobiernos locales para financiar proyectos de infraestructura. La transferencia inicial –equivalente a 25 millones de colones (US\$5 millones), el primer año– se mantuvo desde 1986 hasta 1995, cuando, fue incrementada a 125 millones de colones (US\$14.3 millones).

En ese período también se realizaron reformas al Código Municipal, para fortalecer la autonomía y dotar a los municipios de más competencias; además, se creó el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), cuya función era coordinar las relaciones entre el gobierno central y los locales, darles asistencia técnica y administrar las transferencias del FODES.

A partir de 1997, la transferencia del FODES tuvo un incremento sustancial, al pasar de los 125 millones de colones fijos, al 6% de los ingresos corrientes del gobierno central, asignación que se mantuvo hasta 2004, cuando se aumentó al 7%, vigente desde 2005 hasta 2010.

El aumento de la asignación presupuestaria al FODES ha sido un tema de permanente debate, toda vez que los gobiernos locales siempre han mantenido las aspiraciones de que las transferencias alcancen, incluso, el 10% de los ingresos del gobierno central o más. En esta lucha, a inicios de la administración 2009-2014, se logró la aprobación de un aumento al 8% de los ingresos corrientes vigente a partir de 2011, porcentaje que se mantiene actualmente.

La transferencia del FODES se distribuye entre los 262 municipios, asignándose de acuerdo a cuatro criterios: población (50%), equidad (25%), pobreza (20%) y extensión territorial (5%). Estos criterios fueron establecidos en 1998 y toman en cuenta los datos de población del censo de 1992, por lo que, dado el dinamismo poblacional, las migraciones entre municipios y los cambios en el nivel de ingreso, dicha distribución no refleja la realidad actual de los municipios.

ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

El financiamiento vía deuda es común en casi todos los municipios de El Salvador (240 de 262 –91.6% de los municipios– al final de 2017), lo que se deriva, en gran parte, de los bajos ingresos propios, pero además, debido a prácticas no idóneas y transparentes en la gestión de los recursos municipales. Como se verá más adelante, en una considerable cantidad de municipios la transferencia del FODES es la fuente mayoritaria de recursos, siendo ésta la explicación al uso de la mayoría de tales fondos en rubros de gasto corriente.

Hasta antes de 2005, las municipalidades no tenían restricciones al endeudamiento interno, pudiendo, incluso, comprometer los recursos del FODES como garantía y para cubrir el servicio. Dicha autonomía

hizo que el stock de deuda aumentara de manera significativa (en 2005 el saldo total ascendió a US\$131.2 millones –0.89% del PIB).¹ A raíz de ello, a partir de 2006 entró en vigencia la Ley Reguladora del endeudamiento público municipal (D.L. 930 del 21 de diciembre de 2005). Dicha ley introdujo una categorización de los municipios² con base a su capacidad de generación de ingresos propios, solvencia y capacidad de pago. Asimismo, la ley estableció el límite máximo de endeudamiento: 1.7 veces el ingreso operacional del municipio.

Derivado de la autonomía municipal, la deuda interna adquirida por los municipios es aprobada por el Concejo Municipal, por lo que se le considera “deuda no garantizada”, motivo por el cual no se refleja en las cifras del SPNF. No sucede lo mismo con la deuda externa, en este caso, la aprobación y ratificación de la deuda están bajo la responsabilidad de la Asamblea Legislativa, dándole la categoría de “deuda soberana”, siendo por ende reflejada en la deuda del SPNF.

La modalidad de endeudamiento más utilizada por los municipios es el préstamo bancario, incluyendo cajas de crédito y bancos de los trabajadores; aunque en muchos casos se recurre también a personas naturales (agiotistas).

-
1. Alcanzar 0.89% del PIB era, en 2005, un monto importante para los municipios, pues 143 de ellos (54.6%) presentaban deuda y 52 municipios habían comprometido el FODES en más del 25% (RDL, 2005). Sin embargo, el total de la deuda municipal significaba solo el 1.9% respecto a la deuda del SPNF.
 2. Se crearon tres categorías (A: pueden contraer deuda sin exceder los límites de la ley, B: puede contraer deuda si el proyecto a financiar generará retornos que mejoren los indicadores financieros, y C: Sin capacidad de endeudamiento).

Recientemente, en algunas municipalidades, fundamentalmente en cabeceras departamentales, se ha recurrido también a la titularización de ingresos futuros, incluyendo el flujo de la transferencia del FODES.

GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Al igual que el resto de entidades públicas, los municipios registran sus operaciones en el sistema de contabilidad gubernamental y aplican los clasificadores

presupuestarios y económicos utilizados en todo el Estado. Es así como el gasto se categoriza en corriente y de capital. En el primer rubro se incluye el gasto de consumo o gestión operativa, los gastos financieros y transferencias corrientes. De la misma forma, en el gasto de capital se incluye: la inversión en activos fijos, en capital humano, financiera y transferencias de capital. En 2016, el gasto corriente representa alrededor del 52.4% del total, mientras que el gasto de capital alcanza el 40.2%. El 7.4% restante corresponde a la amortización de la deuda municipal.

3. Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador

Las municipalidades han sido un nivel de gobierno generalmente cerrado en cuanto a publicar los resultados de su gestión financiera, esto a pesar que la contabilidad gubernamental exige que informen dicha gestión al ente rector: la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG).

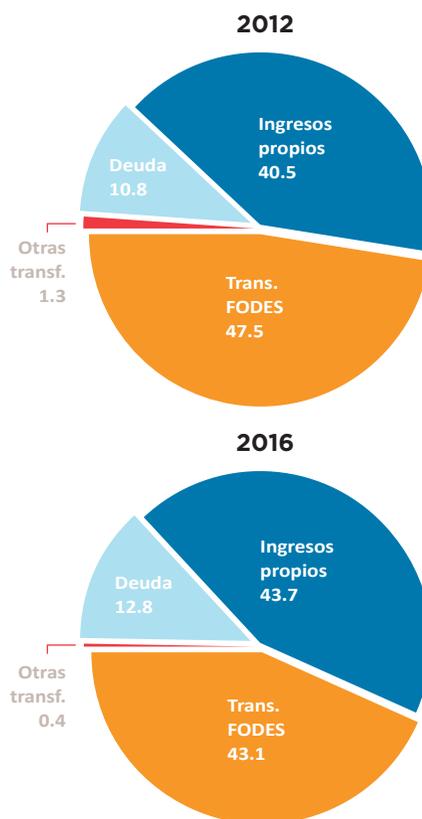
El último “Informe anual sobre los resultados presupuestarios y financieros de los gobiernos locales” (IGFGL) publicado por la DGCG es el de 2016, debido a que los municipios no tienen una fecha límite para presentarle la información de su ejecución financiera. Tanto es así, que dicho informe solo contiene los datos de 246 municipalidades, las restantes 16 no proporcionaron información de 2016 (DGCG, 2017). En todo caso, con el 94% de los municipios (91.6% de la población), el informe es representativo del total nacional.

DESEMPEÑO DE LOS INGRESOS

Los ingresos propios y las transferencias recibidas del FODES representan entre el 86% y el 88%, constituyéndose en las principales fuentes de ingreso de los municipios (Gráfico 2); en tercer lugar se ubica la deuda pública. En 2016, los ingresos de los 246 municipios incluidos en el informe de gestión de tal ejercicio, ascendieron a US\$695 millones (2.9% del PIB). En general, los ingresos totales han venido creciendo de manera gradual, por ejemplo, de 2012 a 2016, crecieron 13.1%, aunque en 2016, respecto de 2015, solo crecieron

0.1%. Es notable que los ingresos propios han aumentado moderadamente su participación en los últimos cinco años, en detrimento del peso de las transferencias del FODES, que han pasado de representar el 47.1% en 2012 a 43.1% en 2016.

Gráfico 2. Estructura de los ingresos de los municipios

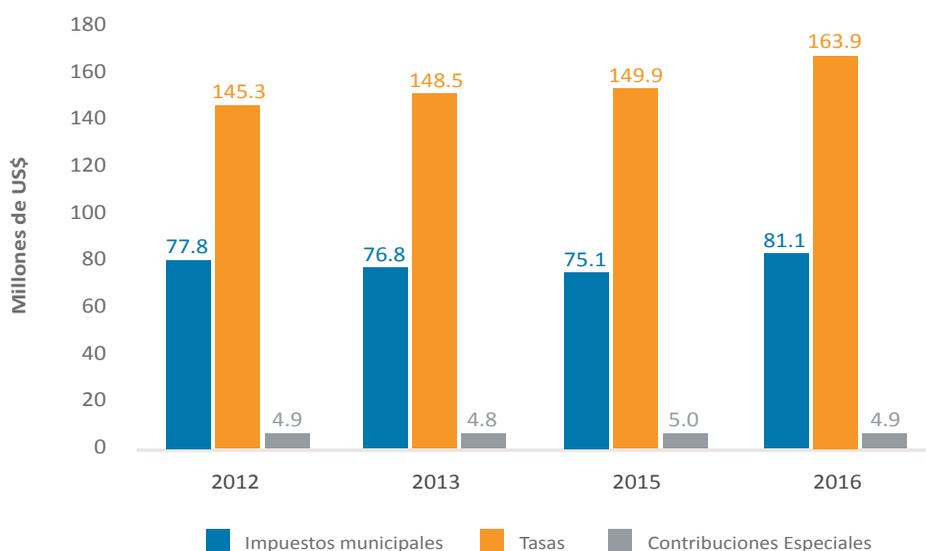


Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Dentro de los ingresos propios están los ingresos tributarios, que representan el 36% de los ingresos totales, siendo la segunda fuente en importancia (debajo de la transferencia del FODES). A nivel general son muy bajos, pues en los últimos cinco años apenas equivalen a 1.04% del PIB. En

este grupo, las tasas municipales son las de mayor peso (65% de los ingresos tributarios), siendo las más representativas: el aseo público y la disposición de desechos; las tasas por postes, torres y antenas; el alumbrado público; y las tasas de los mercados municipales.

Gráfico 3. Evolución de ingresos tributarios de los municipios 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

En cuanto a los impuestos, los aplicados a las actividades económicas proveen la mayor recaudación, donde el 50% proviene del comercio, mientras que la industria y el sector servicios aportan un 38% más. El restante 12% se compone de impuestos a otras actividades económicas, vialidad, vallas publicitarias y diversos.

Como se acotó antes, las contribuciones especiales constituyen un valor muy poco significativo, lo que puede derivarse de carencia de gestión estratégica en los gobiernos locales o también, a malas prácticas en la gestión de las cesiones de terrenos

y otras modalidades de contribución por parte de los privados.

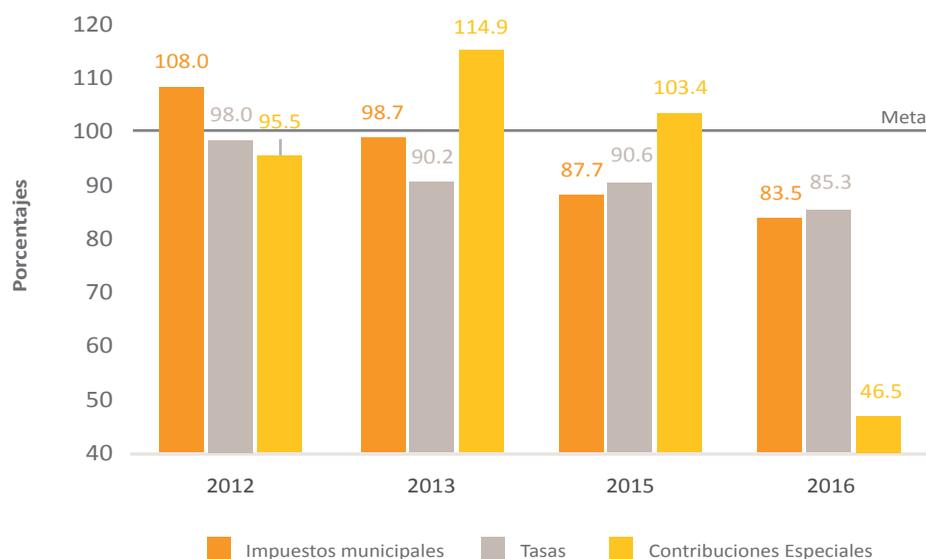
En el período 2012-2016, los ingresos tributarios han tenido un desempeño regular. El crecimiento promedio es de 2.4%, siendo las tasas municipales las más dinámicas (3.2%), mientras los impuestos solo han crecido un promedio de 1.1%. La eficiencia recaudatoria³ es negativa, pues en el período en estudio, solo en tres casos

3. Eficiencia recaudatoria = (Recaudación efectiva/Recaudación programada) x 100

se superó la meta presupuestaria: impuestos en 2012 y contribuciones especiales en 2013 y 2015 (Gráfico 4). En el resto de casos, la recaudación ejecutada se quedó por debajo de lo presupuestado, des-

tacando 2016, ejercicio en el que los dos principales rubros recaudaron solo un 85% de la meta, a los que se agregan las contribuciones especiales con solo un 46.5% de eficiencia.

Gráfico 4. Eficiencia presupuestaria de la recaudación tributaria municipal 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

La baja eficiencia tiene que ver con las pocas capacidades de los gobiernos locales en materia de gestión tributaria, lo que deriva en altas tasas de evasión y elusión fiscal. Asimismo, en muchos municipios, las tarifas ad valorem –esencialmente tasas– no están indexadas a alguna variable que actualice su valor y en algunos casos, aún están expresadas en colones o solo han sido expresadas en dólares estadounidenses en los años recientes. El resultado es una baja recaudación.

De los otros conceptos de ingresos propios destacan los financieros y en este grupo

sobresalen los intereses por mora, concepto que en 2016, con US\$27.8 millones, concentra el 71% del rubro y equivalen a un tercio de lo recaudado en concepto de impuestos municipales.

INGRESOS MUNICIPALES POR DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS

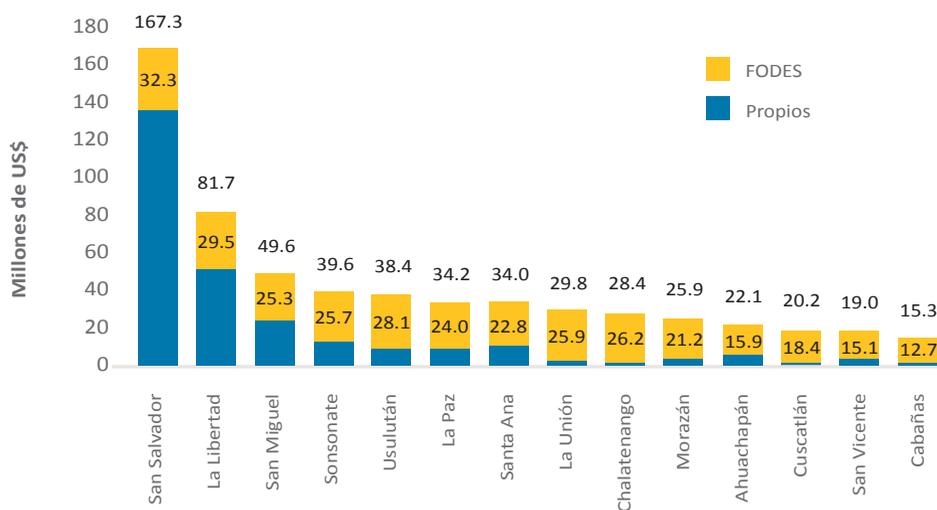
En el ámbito geográfico, los ingresos municipales (incluyendo transferencias) están directamente relacionados con el volumen de la actividad económica de cada municipio y departamento. Así pues, los departamentos con mayor recaudación son los que

concentran la mayor actividad productiva, destacando San Salvador, la capital, con el 27.6% del total de ingresos a nivel nacional y La Libertad con el 13.5% (Gráfico 5).

Como muestra el Gráfico 5, en la mayoría de departamentos, los ingresos son bajos, situación que se vuelve más crítica cuando no se incluye la transferencia del FODES. En este caso, en 2016, solo dos departamen-

tos recaudan más que lo transferido desde el gobierno central (San Salvador y La Libertad). El resto de departamentos tienen una mayor dependencia del FODES, ubicándose en el extremo Chalatenango, Cuscatlán y La Unión, donde los ingresos propios solo constituyen el 7.8%, 9% y 12.9% de los ingresos totales, respectivamente. Como se verá más adelante, estos y otros departamentos no tienen autonomía financiera.

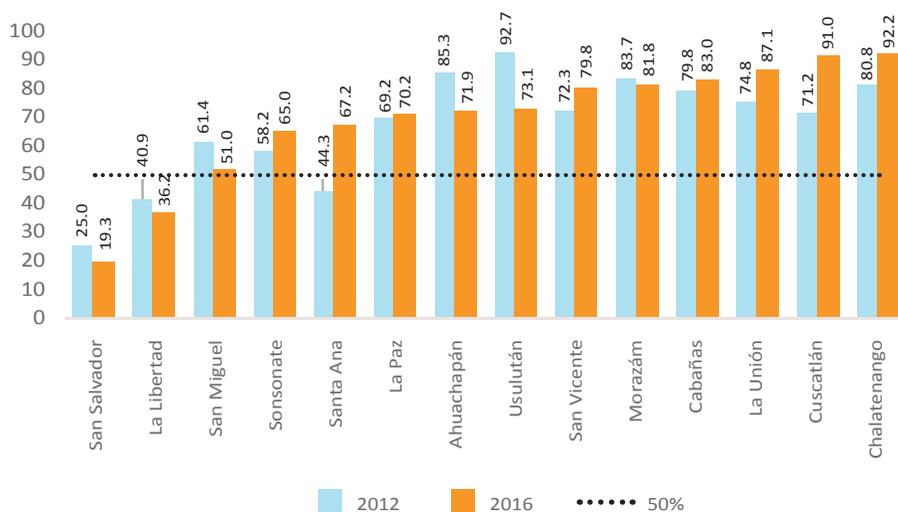
Gráfico 5. Ingresos municipales por departamentos 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG e ISDEM.

Es importante resaltar que, al hacer una comparación del indicador FODES/Ingresos totales entre 2012 y 2016, cinco departamentos han disminuido su dependencia de esta fuente de ingresos, mientras que los nueve restantes la han profundizado. En este último grupo merecen especial atención: Santa Ana y Cuscatlán, por registrar aumentos en el grado de dependen-

cia del FODES de 22.9 y 19.8 puntos porcentuales, respectivamente. Lo contrario sucedió en Usulután, Ahuachapán y San Miguel, departamentos que disminuyeron la dependencia en 19.6, 13.4 y 10.4 puntos porcentuales, respectivamente. Esto significa que la participación de los ingresos propios ha aumentado en las mismas proporciones (Gráfico 6).

Gráfico 6. Ratio FODES/Ingresos totales por departamentos 2012 y 2016

Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG e ISDEM.

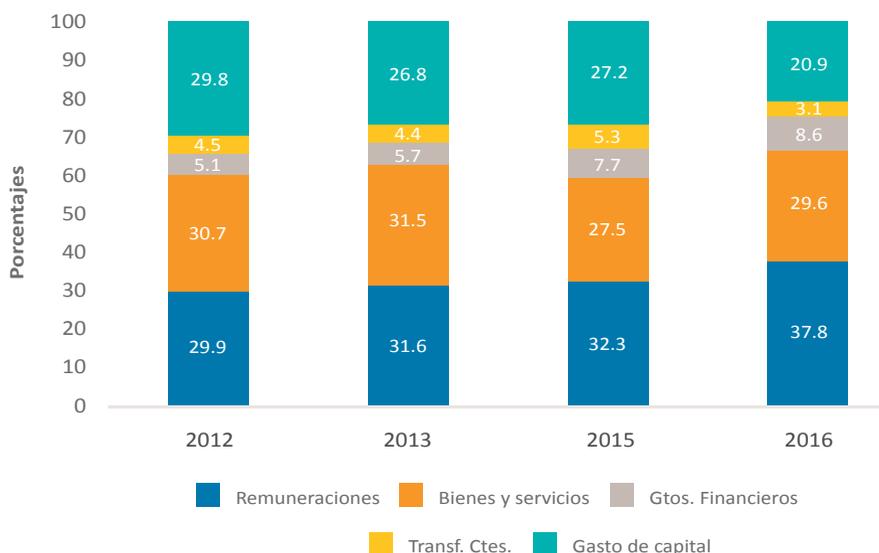
DESEMPEÑO DEL GASTO MUNICIPAL

El gasto de los 246 municipios incluidos en el informe de 2016 ascendió a US\$568.8 millones (2.4% del PIB) y ha venido a la baja desde 2012, cuando se ejecutaron US\$576.8 millones (2.7% del PIB), lo que se debe en gran medida, como se verá más adelante, a la baja eficiencia de la ejecución presupuestaria.

En el período 2012-2016, el gasto corriente ha aumentado su participación en el gasto total, al pasar de 70.2% al 79.1%, en detrimento del gasto de capital, donde el principal componente es la inversión en infraestructura para el desarrollo local.

A nivel de rubros específicos, las remuneraciones son el gasto de mayor peso, con un promedio anual del 33% del gasto to-

tal del período 2012-2016; mientras que la adquisición de bienes y servicios se ubica en el segundo lugar, con un promedio del 30% de los recursos. Es de destacar que, en el período acotado, las remuneraciones han registrado un aumento significativo, desde 29.9% del gasto en 2012 al 37.8% del gasto en 2016, especialmente en este último año cuando registraron un aumento de 5.5 puntos en su participación en el gasto total, lo que puede estar relacionado con el ciclo electoral, es decir, en el primer año de la administración, el municipio tiende a contratar más empleados, y con mayores salarios. Como se mencionó, el gasto de capital se ha deteriorado desde 29.8% en 2012 hasta significar el 20.9% en 2016 (Gráfico 7). En términos del PIB, el gasto de capital se ha reducido de 0.8% a 0.5% en dicho período; por el contrario, el gasto corriente se ha mantenido en 1.9% del PIB.

Gráfico 7. Estructura porcentual del gasto municipal

Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

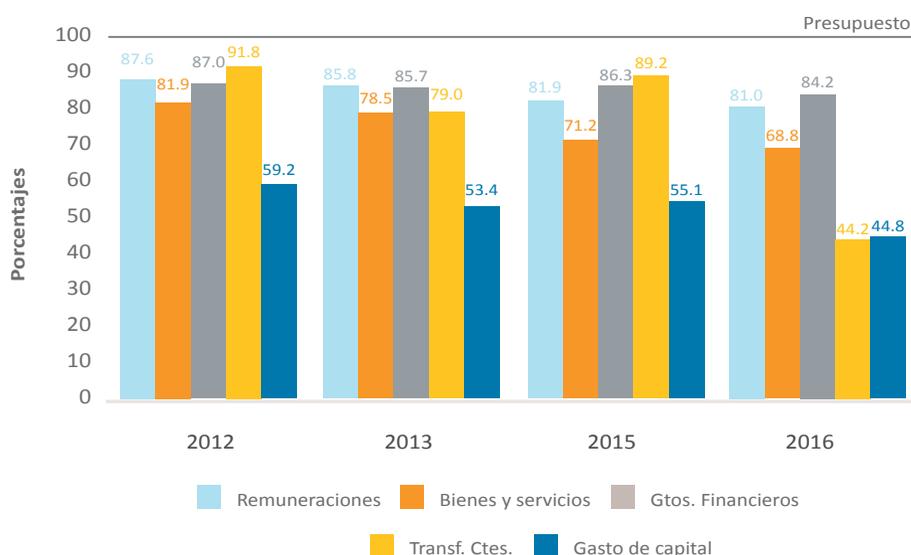
Tal como sucede en los ingresos, donde los municipios se caracterizan por presentar una eficiencia presupuestaria muy baja, en el gasto no es la excepción y en este caso, la ineficiencia es mayor, como lo ilustra el Gráfico 8.

En los cuatro años que incluye este informe, ningún rubro de gasto llegó a la meta presupuestaria, es decir, la ejecución se quedó por debajo del presupuesto aprobado y modificado, situación que ha venido profundizándose en los últimos años, pues a nivel general, la ejecución promedio registró 81.5% del presupuesto de 2012, bajó al 76.6% en 2013 y 2015 y cayó al 64.6% del presupuesto en 2016. En todos los rubros se ha visto una disminución en la ejecución, pero merece especial atención el desempeño del gasto de capital, ya que en 2012 se ejecutaba 59.2% del presupuesto,

ratio que ha venido disminuyendo, hasta llegar al 44.8% en 2016.

De manera puntual, en 2016, se presupuestó un gasto de capital de US\$265.5 millones, que coincide con la asignación del FODES para inversión (75% de la transferencia total), pero al final solo se ejecutaron US\$119 millones (45.5%). Esta situación es preocupante, porque los municipios están infringiendo de manera clara la ley del FODES al destinar a la inversión una proporción mucho menor a la establecida en la normativa. Más adelante se ampliará al respecto.

Contrario al gasto de capital, que de 2012 a 2016 ha caído 30.8%, las remuneraciones han aumentado 24.8% en el mismo período (6% anual, en promedio), mientras que los gastos financieros han aumentado un

Gráfico 8. Eficiencia presupuestaria del gasto municipal

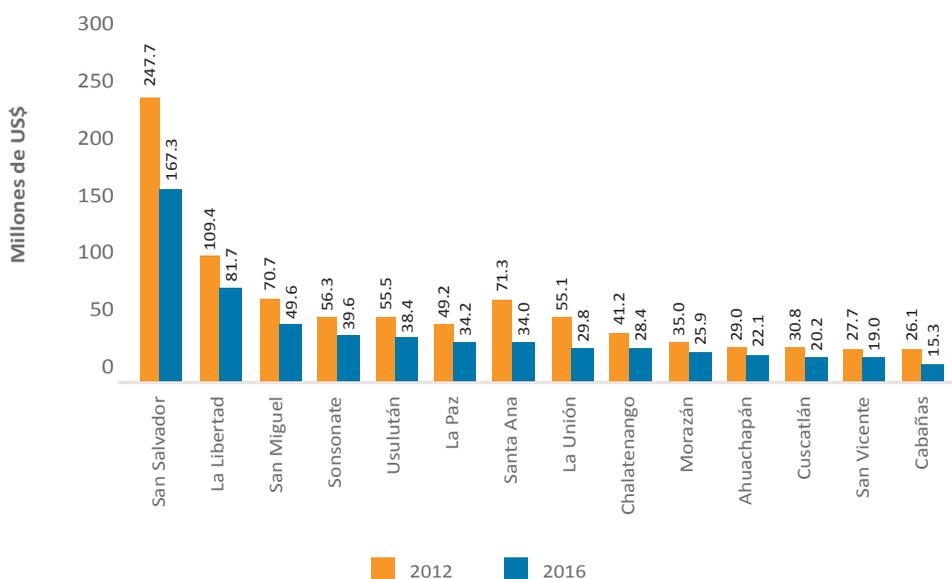
Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

68%, como producto de la cada vez mayor deuda municipal. En el gasto corriente es también destacable la contracción de la adquisición de bienes y servicios, rubro que en 2016 era un 5% menor a lo ejecutado en 2012, lo que puede explicarse por la preferencia de los municipios de destinar los recursos al pago de salarios y los intereses de la deuda.

Al hacer una revisión de la eficiencia presupuestaria a nivel de departamentos, en 2016, se observa que únicamente cinco de ellos ejecutan entre el 77% y 70% (Ahuechapán, La Libertad, Morazán, San Miguel y Sonsonate) de su presupuesto de gasto, mientras que el resto ejecuta un promedio del 62%. En el extremo inferior está Santa Ana, con un 47.7% de ejecución. Esta baja ejecución presupuestaria puede explicarse por la insuficiente recaudación, pero tam-

bién puede atribuirse a problemas en la formulación del presupuesto, es decir, los municipios proyectan niveles de ingresos y gastos superiores a los que tienen capacidad de ejecutar.

Respecto del comportamiento en los últimos años, en términos agregados –incluyendo la amortización de préstamos– el gasto ha aumentado 10.7% de 2012 a 2016. De manera específica, 11 de los 14 departamentos han incrementado su nivel de gastos, donde cuatro de ellos destacan por registrar los mayores incrementos: San Miguel (43%), Chalatenango (30.3%), San Salvador (26.1%), Morazán (24.1%) y Usulután (22.2%). Por el contrario, tres departamentos registran en 2016 menos gasto que en 2012: Sonsonate (-31.8%), Santa Ana (-24.7%) y Cuscatlán (-12.4%).

Gráfico 9. Eficiencia presupuestaria del gasto municipal a nivel de departamentos

Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Estas caídas pueden relacionarse con los menores ingresos que estos departamentos obtuvieron en 2016.

Tal como se mostró en el apartado anterior, la mayoría de municipios no recaudan suficientes ingresos propios para cubrir sus necesidades de gasto. Así pues, los municipios con baja recaudación dependen más de los recursos del FODES y del endeudamiento. El “Índice de autonomía financiera⁴” mide, entonces, el grado de cobertura de los ingresos propios. El Gráfico 10 ilustra dicho indicador para los ejercicios 2012 y 2016, a nivel de departamento.

4. Índice de autonomía financiera = (Ingresos propios / Gasto totales) * 100

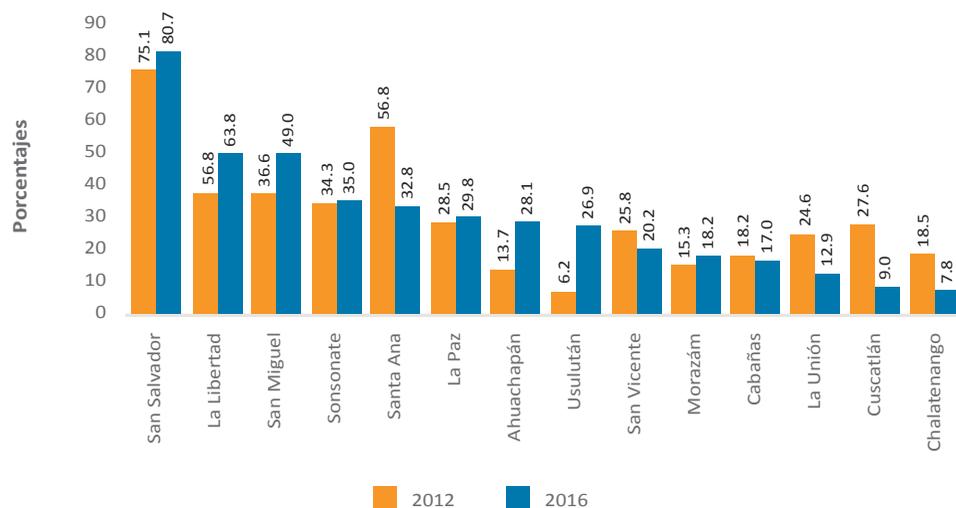
Como puede observarse, si se utiliza como parámetro el 50%, en 2016, solo dos departamentos tienen total autonomía financiera: San Salvador (80.7%) y La Libertad (63.8%). El resto de departamentos tienen menos autonomía, o bien, mayor dependencia de recursos externos: FODES y deuda. De los más complicados, seis departamentos tienen una autonomía menor del 25%, siendo los más críticos: Chalatenango, con un 7.8% de autonomía; Cuscatlán, con 9.0% y Usulután, con 12.9%.

Es importante resaltar que, de 2012 a 2016, ocho departamentos aumentaron su autonomía. En este grupo, los mayores ganadores son: Usulután, con una mejora de 20.7%; Ahuachapán, con 14.4% y San Miguel, con 12.4%. Esto significa que tuvieron un incremento sustancial en sus ingresos propios. Pero también, varios

departamentos tuvieron deterioros importantes en su indicador de autonomía: Santa Ana retrocedió 23.9%; Cuscatlán, 18.6%; La Unión, 11.7% y Chalatenango,

10.7%. Estos últimos han tenido que recurrir a mayor financiamiento y también han aumentado su dependencia de la transferencia del FODES.

Gráfico 10. Índice de autonomía financiera municipal 2012 y 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Ahora bien, al hacer el análisis de autonomía considerando únicamente el gasto corriente (como lo hace la DGCG en sus informes), en 2016, solo dos departamentos superan el 80% (San Salvador, 95.6% y La Libertad, 88%); cuatro se ubican de 60% al 80% (San Miguel, 78%; Sonsonate, 68.5%; Usulután y La Paz, 61.9%). En los ocho departamentos restantes, sus ingresos propios alcanzan para cubrir menos del 60% del gasto corriente.

EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FODES

Desde el inicio del FODES en 1988, el gobierno central ha transferido importantes

recursos a los municipios. Tal como se acostó antes, hoy en día, dicha transferencia representa la principal fuente de ingresos de la mayoría de municipios del país. En términos del PIB, la transferencia comenzó siendo muy pequeña (0.03% del PIB) y con los sucesivos aumentos ha llegado a constituir 1.5% del PIB (2015); aunque de 2016 a 2018 la proporción ha bajado a 1.35%, debido al menor crecimiento de los ingresos corrientes presupuestados.

La importancia del FODES es incluso mayor a la de los ingresos propios de los municipios, los que en 2016 ascendieron a 1.2% del PIB y aunque en los últimos 16 años se han triplicado (0.33% del PIB en 2000), el FODES ya sobrepasa dicho nivel.

Como se acotó antes, la alta dependencia del FODES se relaciona con la baja eficiencia recaudatoria de los municipios, lo que a su vez depende de la capacidad administrativa y técnica que disponga la municipalidad. En este aspecto, solo las grandes ciudades –especialmente cabeceras departamentales– tienen la estructura organizativa ne-

cesaria para desarrollar las funciones de recaudación con algún nivel de eficiencia. En el resto de municipios la alta dependencia es también resultado de una especie de acomodamiento, ya que la transferencia del FODES es una fuente segura y fácil, contrario a los ingresos propios, que implican un esfuerzo para su recolección.

Gráfico 11. Transferencias del FODES a los municipios 2000-2018



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG e ISDEM.

La ley de creación del FODES establece que el 75% de los recursos deben ser utilizados para la inversión en obras de infraestructura de los municipios, pero de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Hacienda, de los municipios incluidos en el IGFGl de 2016, esta proporción solo se cumple en el 18.3% (38); mientras que en 208 se invierte menos del 75% (Gráfico 12).

A nivel de departamentos solo se destina a gasto de capital, en promedio, el 61% de la transferencia, siendo el extremo

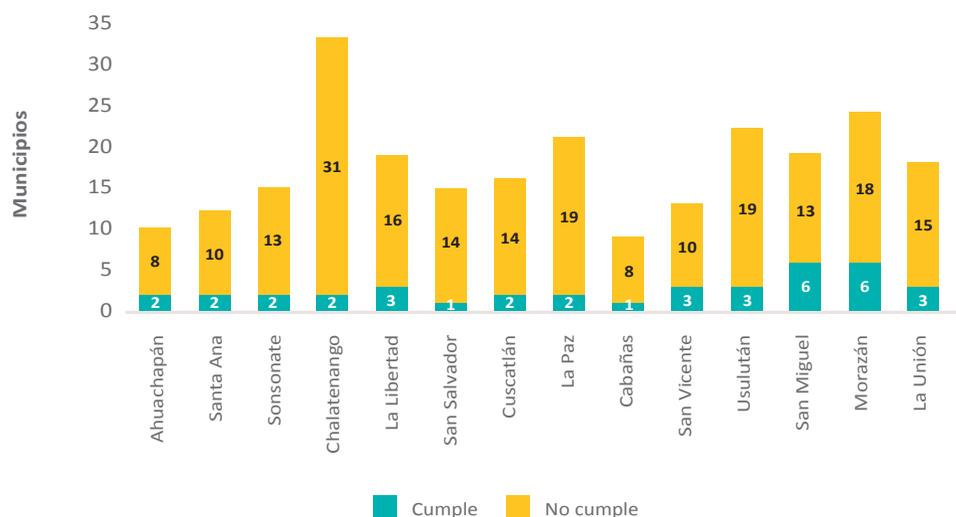
San Salvador, en donde en 2016 solo se utilizó en inversión el 47.5% del FODES. Al otro extremo, los departamentos de San Miguel (69.3%), Morazán (68.7%), La Unión (67.5%) y San Vicente (67.4%), son los que más se aproximan a la proporción establecida en la ley.

A nivel de municipios la brecha de incumplimiento al mandato legal es muy dispersa, pero hay casos extremos, como sucede en 40 municipios, en los que en 2016 se destinó a inversión menos del

50% de los ingresos transferidos; mientras otros 45 municipios invirtieron entre 50% y 60% de los recursos. En estos 85 municipios los hay de todos los tipos, desde ciudades con alto nivel de ingreso (Antiguo Cuscatlán, con una ejecución del 56.7%) y grandes centros poblacionales

urbanos (San Marcos, 36.7%; Ilopango, 40.4%; Soyapango, 54.4%; San Martín, 56%), cabeceras departamentales (San Miguel, 47.1%; Ahuachapán, 60%) y otros pequeños situados tanto en zonas urbanas como en zonas rurales alejadas de las grandes ciudades.

Gráfico 12. Cumplimiento de proporción legal de utilización del FODES en gasto de capital 2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG e ISDEM.

La combinación de municipios mencionada vuelve compleja la búsqueda de hipótesis que expliquen el comportamiento de los gobiernos locales, pues no se puede atribuir todo a la falta de capacidad técnica o al escaso personal, existiendo entonces otros factores, como los engorrosos procesos de contratación, problemas de gestión, uso de los fondos para gasto corriente o bien, prácticas poco transparentes en el uso de los recursos.

El no cumplimiento de las proporciones legales para el uso del FODES tiene repercusiones negativas en el impacto de la inversión pública en el crecimiento económico del país, pues se pierde el efecto multiplicador. Además, hay una contradicción con las estadísticas fiscales nacionales, pues el Ministerio de Hacienda registra como inversión pública el 75% de la transferencia, lo que no está en correspondencia con lo que se invierte en la práctica.

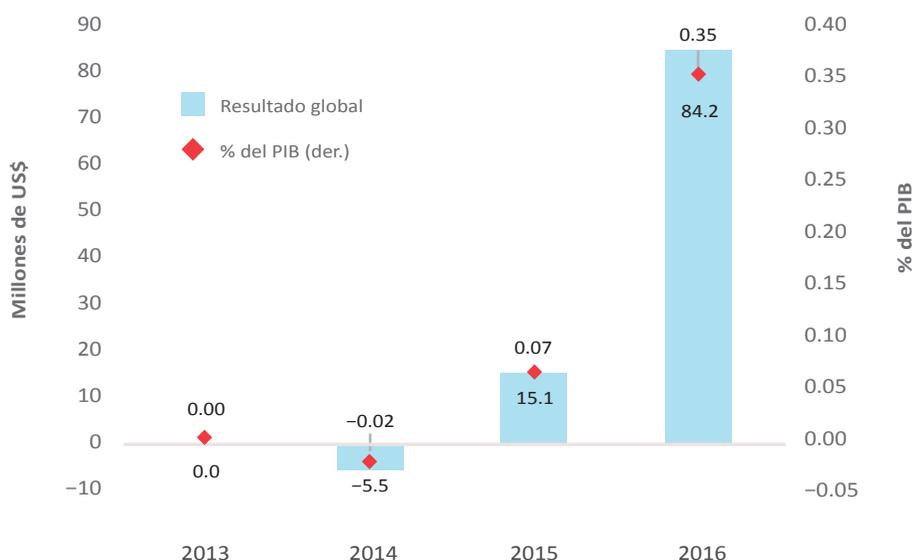
RESULTADOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Como se ha visto, las municipalidades se caracterizan por bajos niveles de recaudación y, por ende, por bajos niveles de gasto. En alguna medida logran cubrir sus necesidades con los recursos recibidos del gobierno central, aunque tengan que infringir las disposiciones de la ley del FODES (destinar menos del 75% de la transferencia a la inversión pública), pero estos no son suficientes y en muchos casos se recurre al endeudamiento. Sin embargo, en los años que cubre este informe (2012 a 2016), en términos agregados, las alcaldías

han obtenido resultados favorables: equilibrio fiscal en 2012 y 2013 y superávit en 2015 y 2016, el Gráfico 13 muestra dichos resultados para el período.

El superávit de 2015 y 2016 se explica por el buen desempeño de los ingresos tributarios (impuestos y tasas municipales). Esto a pesar de que en la práctica, la eficiencia recaudatoria solo llegó a 91.6% en 2015 y 83.4% en 2016. También ha influido la contención del gasto público: el gasto corriente con menores tasas de crecimiento en dichos años y el de capital con una significativa contracción, como se acotó antes. En términos del PIB, el superávit alcanza 0.35% en 2016.

Gráfico 13. Resultados financieros de los municipios 2012-2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Un aspecto importante a destacar es que las estadísticas fiscales del SPNF no incluyen la gestión financiera de los municipios. La porción que sí se incluye se limita al valor

de la transferencia del FODES, distribuyéndola de manera automática en las proporciones de ley (75% inversión y 25% gasto corriente). Esto tiene dos consecuencias a

las que se les debería poner atención: a) como ya se explicó, la inversión registrada no corresponde a lo realmente ejecutado; y b) el estado de rendimiento económico del SPNF es incompleto. El resultado global del SPNF sería distinto al incorporar la totalidad de la gestión de los municipios.

damiento como una fuente recurrente de financiamiento. Debido a ello, el saldo es más alto cada año, tanto que en el período 2006-2017 la deuda municipal se ha cuadruplicado, mientras que la deuda garantizada del SPNF solo se ha multiplicado por 2.3 veces.

ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

La insuficiencia de los recursos propios, derivado de la baja eficiencia recaudatoria y carencia de capacidades técnicas, lleva a los municipios a utilizar el endeudamiento como una fuente recurrente de financiamiento.

En términos del PIB, el saldo podría parecer irrelevante, como lo ilustra el Gráfico 14, al pasar de 0.8% en 2006 a 2.1% en 2017, pero si se considera la capacidad de los municipios para generar ingresos propios, la conclusión es que muchos de ellos tienen niveles de deuda insostenibles.

Gráfico 14. Evolución de la deuda municipal 2006-2017

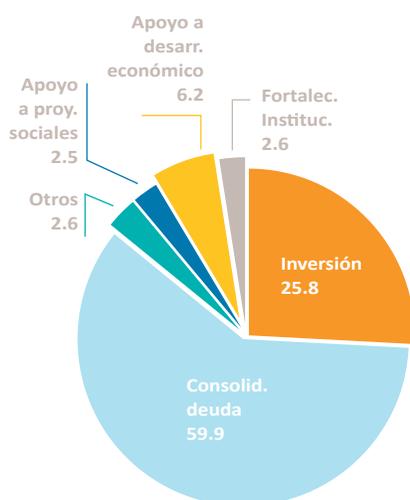


Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

De hecho, como lo muestra el Gráfico 15, el 60% de la deuda contratada en los últimos tres años (2015-2017), se ha destinado para consolidar otras deudas pasadas,

mientras la inversión en infraestructura concentra solo el 26% de los recursos y el apoyo a proyectos sociales y de desarrollo económico, solo un 8.7%.

Gráfico 15. Destino de la deuda municipal 2015-2017



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Si se amplía el análisis al nivel departamental, se puede observar que San Salvador concentra el 20% del total (Gráfico 16), la Libertad y Usulután ocupan un 11.4% cada uno y La Paz con 9.1%; constituyéndose en los cuatro mayores deudores del círculo de gobiernos locales.

Un aspecto importante es que algunos departamentos han registrado un aumento exponencial en su stock de deuda. Por ejemplo, Morazán, tiene 10 veces más deuda que en 2006; Ahuachapán y Cabañas han aumentado su deuda en 8.5 y 7.5 veces, respectivamente. Otro grupo de siete departamentos (Usulután, La Paz, La Unión, San Miguel, Sonsonate, Chalatenango y San Vicente) registra incrementos de entre 4 y 6 veces. Finalmente, los departamentos cuya deuda ha tenido los menores crecimientos son: la Libertad, 3.6 veces; Cuscatlán, 3.2 veces, San Salvador, 2.9 veces y Santa Ana, con 19 veces.

Gráfico 16. Deuda pública por departamentos 2006y 2017



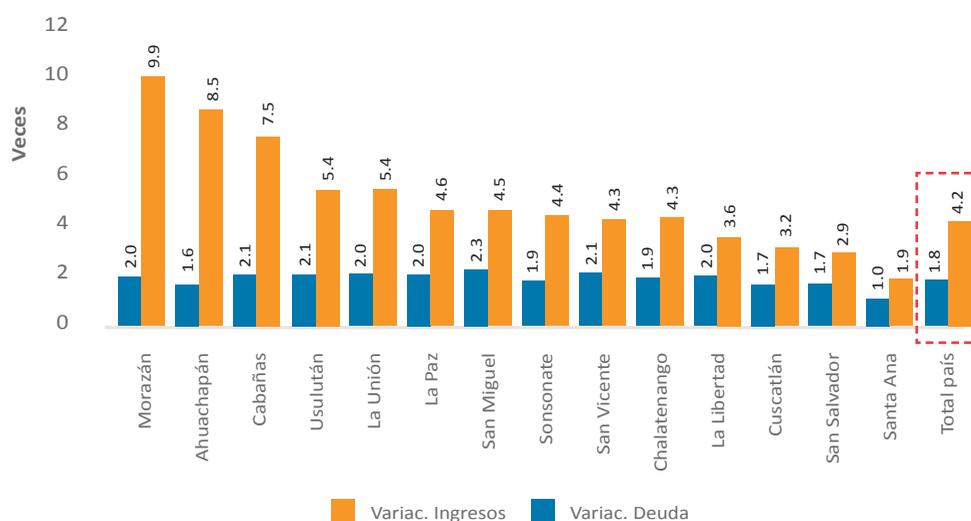
Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

En comparación con la deuda del nivel nacional (más de 75% del PIB), la de los municipios es mínima, pero para el nivel de ingresos de estos últimos, incrementar su deuda en 6, 7 o 10 veces en 10 años es insostenible.

Precisamente, el Gráfico 17 compara el crecimiento de los ingresos propios versus el incremento de la deuda en el período 2006-2016. Puede observarse como en tér-

minos agregados, la deuda se ha incrementado más que los ingresos (4.2 versus 1.8 veces). Lo mismo sucede a nivel de todos los departamentos, lo que es preocupante en todos los casos, pero especialmente en algunos, como Morazán, Ahuachapán, Cabañas, Usulután y La Unión, al registrar incrementos de su deuda en más de 5 veces, frente a unos ingresos que solo han llegado a duplicarse.

Gráfico 17. Crecimiento de la deuda versus crecimiento de los ingresos (sin financiamiento) de los municipios 2006-2016



Fuente: elaboración propia con datos de la DGCG.

Derivado del incremento de la deuda, el servicio de la misma (amortización e intereses) ha crecido considerablemente en los últimos años, de significar, en términos agregados, el 29.6% de los ingresos propios en 2006, al 41% en 2016 (Tabla 1). Si se considera únicamente los ingresos tributarios, este indicador asciende a 53.5% en 2016.

De acuerdo a parámetros internacionales, aplicados al nivel nacional, el servicio de la deuda es sostenible hasta alcanzar 25% de los ingresos tributarios. Si este criterio se aplica a los municipios, ya en 2006 era insostenible el pago del servicio, problema que se agudizó en los siguientes 10 años. Por esta razón, muchos municipios

toman recursos de la transferencia del FODES para completar el pago del servicio de la deuda.

Para aliviar dicha insostenibilidad, se aprobó en 2010 el “Fideicomiso de reestructuración de deudas de las municipalidades – FIDEMUNI”, con el único objeto de emitir títulos de deuda y destinar dichos recursos a la reestructuración de la deuda de los municipios. En un principio la liquidez mejoró, pero en los últimos años, el problema regresó.

Como se acotó al principio, la Ley Reguladora del endeudamiento público municipal introdujo una categorización de los municipios para determinar si son sujetos de crédito, estableciéndose que el límite máximo de endeudamiento debe ser 1.7 veces el ingreso operacional⁵ del municipio. A nivel agregado, se cumple la regla (0.37 en 2006 y 0.8 veces en 2016). No obstante dicha regla fiscal, en la práctica, algunos municipios la sobrepasan, como Bolívar (3.55), El Rosario (2.68), Huizúcar (2.17 veces), Santiago de María (1.79 veces) y otros municipios pequeños, esencialmente.

5. Ingreso operacional: ingresos corrientes + transferencia del FODES.

Tabla 1. Liquidez y servicio de la deuda municipal 2006-2016

DESCRIPCIÓN	2006	2016
INGRESOS PROPIOS		
Impuestos	45.8	81.1
Tasas	93.6	163.9
Contribuciones especiales	3.2	4.9
Ingresos financieros y otros	16.6	70.2
Venta de bienes y servicios	3.6	5.8
Total	162.8	326.0
SERVICIO DE LA DEUDA		
Amortización	33.0	84.8
Intereses	15.2	49.0
Total	48.2	133.8
INDICADORES DE LIQUIDEZ DE LA DEUDA		
Servicio/ Egresos totales	14.0%	20.5%
Servicio/ Ingresos propios	29.6%	41.0%
Servicio/ Ingresos tributarios	33.8%	53.5%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la DGCG.

4. Factibilidad de la aprobación e implementación del Impuesto predial

CARACTERIZACIÓN Y ANTECEDENTES

El impuesto predial, territorial o inmobiliario, se define como el gravamen al valor de la propiedad o posesión de predios, urbanos o rurales, se precisa que una de sus características es la de ser un impuesto al valor del suelo: no a la edificación sino al componente suelo, por ser una mercancía que tiene unas reglas de formación de precios distinta de otras mercancías. (Smolka, 2004, citado en Guerrero y Noriega, 2015)

El Impuesto predial ejerce como un instrumento para dotar de equidad a los sistemas tributarios. En América Latina, por ejemplo, donde los sistemas impositivos son regresivos por naturaleza, careciendo éstos de la capacidad para reducir las desigualdades en la región (Cesare, 2016).

Un elemento relevante es el hecho que el impuesto predial está considerado como el instrumento idóneo para capturar los aumentos en la plusvalía, al no tener un efecto distorsivo, pues el único valor que puede agregarse a la tierra es aquel proveniente de la revalorización del suelo (Gurdiev, 2009, citado en Pérez, 2015).

Su potencial recaudatorio está relacionado con la tasa, con el alcance de la base imponible y con la calidad del catastro. En el mundo desarrollado, este impuesto genera hasta un 14% del PIB, como Austria y Suecia, por ejemplo (Guerrero y Noriega,

2015). En América latina, en cambio, la recaudación es mucho más baja y variable y va desde 0.76% del PIB en Uruguay, 0.6% en Colombia, 0.55% en Chile. Otro grupo de países recauda entre 0.2% y 0.4% del PIB, como Panamá, Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Perú, México y Guatemala. Finalmente, Ecuador y República Dominicana recaudan entre 0.05% y 0.1% del PIB.

De acuerdo a Cesare (2016), existe cierto grado de relación entre la recaudación del tributo y la riqueza de un país, aunque la importancia del impuesto no se comporta de forma lineal. Esto se comprueba cuando se compara a México y Argentina, países con un PIB per cápita alto, pero con una recaudación de 0.3% y 0.2% del PIB, respectivamente; con Colombia, Bolivia y Panamá, países con PIB per cápita más bajo y con recaudación de entre 0.35% y 0.6% del PIB. Esto indica que la intensidad con la que se tributa el patrimonio inmobiliario es una cuestión de elección.

En El Salvador, hasta 1993 estuvo vigente el Impuesto al Patrimonio, pero en la ola de reformas estructurales llevadas a cabo a inicios de los noventa, se derogó debido a que era un impuesto de poca productividad y con un alto costo de administración (Pérez, Rodríguez y Tolentino, 2012).

Sin embargo, en los últimos 15 años ha vuelto a ser tema de debate nacional, especialmente a nivel de organismos internacionales (FMI, BID), el gobierno central,

centros académicos, entre otros. Más recientemente, el gobierno planteó a inicios de 2011, un impuesto a los grandes patrimonios para financiar los programas de seguridad pública, pero por diferencias con el sector privado empresarial, dicho proyecto no avanzó.

Pero en un plano más transversal, la mayoría de países disponen de impuestos de este tipo a nivel de gobiernos locales, generando importantes recursos a los municipios, siendo El Salvador uno de los pocos que no lo tiene.

De acuerdo a las mejores prácticas, para que un impuesto a la propiedad funcione y sea productivo deben existir previamente dos condiciones básicas: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado y b) una estructura administrativa para manejar el tributo. En el caso de El Salvador, estas dos condiciones aún no están presentes, ya que desde la derogatoria del Impuesto al Patrimonio en 1993, se dismanteló toda la estructura que administraba el tributo y el personal fue reubicado en otras áreas de la administración tributaria.

En cuanto al catastro, actualmente el Centro Nacional de Registros (CNR) cuenta con un inventario digitalizado de todo el territorio, pero no se ha hecho la valorización respectiva, lo que supone un problema adicional para la entrada en vigencia de un impuesto a la propiedad.

Las mejores prácticas internacionales indican que el nivel local es el idóneo para ubicar un impuesto predial, debido a que el suelo se encuentra legalmente en una jurisdicción municipal. No obstante, como se ha expresado antes, la gran mayoría de municipios carece de la suficiente capacidad técnica y administrativa para gestionar el impuesto.

Fundamentalmente, solo las 14 cabeceras departamentales y algunos otros municipios de considerable tamaño (alrededor de 28 –dos por departamento), pudieran alojar un impuesto a la propiedad; los 220 restantes no podrían llevar a cabo tal tarea. En algunos países, en Guatemala por ejemplo, se ha normado que el impuesto a la propiedad de los municipios pequeños, que no tengan capacidad para manejar el tributo por sí mismos, sea administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas y luego transferir los recursos recaudados a los municipios. Esta experiencia podría replicarse en El Salvador.

PROPUESTA DE REFORMA⁶

Dada la necesidad de contar con recursos para financiar el desarrollo local, se propone la creación de un impuesto predial, que opere, en una primera fase, a nivel nacional y cuando esté consolidado, se traslade su administración a los gobiernos locales. En la primera etapa, los recursos obtenidos del impuesto deben, asimismo, ser transferidos a los municipios donde se generaron. Consecuentemente, la transferencia del FODES debe disminuirse en la misma proporción. En un futuro, los municipios deben ser autosuficientes y subsistir con sus propios recursos (Guerrero y Noriega, 2015).

El impuesto debería tener las siguientes características:

- El hecho generador del impuesto debe ser la propiedad o posesión del bien inmueble, considerando el suelo y la mejora anexa al mismo, incluyendo las construcciones.

6. Esta sección se basa en la propuesta hecha por Pérez, Rodríguez y Tolentino (2012).

- El impuesto debe considerar un tratamiento especial a la plusvalía y a las propiedades ociosas. En esta misma línea, podría aprobarse de manera paralela una contribución por valorización.
 - La base imponible debe ser el valor catastral, mismo que debe ser correspondiente al valor de mercado. Es posible también considerar el auto valúo en casos en donde el catastro no esté debidamente valorizado.
 - Deben establecerse tasas impositivas distintas para inmuebles urbanos, rurales, por zonas geográficas, por usos del suelo, estratos socioeconómicos, entre otros. Por ejemplo, las tasas nominales podrían ir desde 0% hasta 2.0%.
 - Asimismo, por razones socioeconómicas puede determinarse que algunas zonas del país estén exentas.
 - Debe establecerse un mínimo exento tomando como base el valor de mercado del inmueble.
 - El pago debe ser anual, pudiendo completarse en cuotas trimestrales.
 - En un principio, y por lo menos durante los primeros cinco años desde la entrada en vigencia, el impuesto debe ser administrado y recaudado por el gobierno central. En ese lapso, el gobierno central y los municipios deben trabajar conjuntamente para crear en estos últimos las capacidades necesarias para administrarlo en el nivel local.
 - Como se acotó, los recursos recaudados por el gobierno central deben ser transferidos a los municipios
 - Debe formalizarse un catastro único nacional administrado por el Centro Nacional de Registros (CNR). Dicho catastro debe contener: los mapas catastrales, un sistema de numeración catastral, registros con las características de la propiedad, las estructuras, propietarios y un registro de los valores de compra-venta del inmueble.
 - Para la entrada en vigencia del impuesto, lo ideal es esperar hasta que esté operando el sistema catastral, pero en el afán de obtener recaudación en un plazo más corto, puede iniciarse con una declaración de auto valúo, implementando los mecanismos y sanciones necesarias para evitar las subvaloraciones.
 - El CNR, en coordinación con la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), debe ser la entidad responsable de la valorización del catastro. Dicha tarea implica la construcción de una metodología para determinar el valor de la propiedad inmueble y que dicho valor sea congruente con los valores de mercado. Dicha metodología debe incorporar un mecanismo de actualización periódica.
- Como ya se mencionó, actualmente no se cuenta con los requerimientos básicos para que el impuesto entre en vigor, pero la ley si puede aprobarse de inmediato, estableciendo en ella expresamente la fecha a partir de la cual se aplicará el impuesto.
- El programa a ejecutar debe tener por lo menos las siguientes etapas:
- Aprobación de la ley
 - Valorización de los inmuebles
 - Creación de la Unidad de administración del impuesto predial al interior de la DGII
 - Creación de capacidades para el manejo del impuesto, en el nivel nacional
 - Entrada en vigencia
 - Creación de capacidades en los gobiernos locales
 - Transferencia de la gestión del impuesto desde el gobierno central a los municipios.
- Este proceso debe llevar de uno a dos años, por lo que la entrada en vigencia puede programarse a partir del tercer año.

Conclusiones y recomendaciones

Las finanzas municipales han sido un área gris en El Salvador.

Durante muchos años, amparados en la autonomía conferida por la Constitución, los municipios no divulgaron información sobre su gestión financiera y solo en los últimos 10 años es que de manera gradual fueron abriendo las puertas y ha sido la intervención del gobierno central, a través de la DGCG, que ha sido clave para acceder a dicha información, aunque no de la totalidad de las municipalidades, pues quedan algunas que aún no divulgan cifras.

En el afán de transparentar las finanzas públicas de manera integral, la DGCG publica desde 2012 el “Informe anual sobre resultados presupuestarios y financieros de los gobiernos locales”, pero como se dijo, no se incluyen los datos de algunos municipios y otros proporcionan información parcial o de manera extemporánea. Por ejemplo, en el último informe disponible, el de 2016, solo se incluyen 246 alcaldías, quedando fuera 16, que representan el 8.4% de la población.

Las principales fuentes de ingreso de los municipios son los generados por las mismas municipalidades y la transferencia del FODES. En conjunto representan entre 86% y 88% del total de los ingresos. De manera puntual, tanto los ingresos propios como el FODES constituyen entre 43% y 44%. Se destaca que de 2012 a 2016, los ingresos

propios han aumentado su participación en tres puntos porcentuales, lo que denota un mayor esfuerzo recaudatorio por parte de los municipios.

En términos del PIB, los ingresos municipales son muy bajos. El total representa 2.9%, mientras que los ingresos propios solo equivalen a 1.3% del PIB. En el período 2012-2016, los ingresos han crecido a una tasa moderada, promediando un poco más de 4% anual, sin embargo en los años recientes se observa una desaceleración, no realizándose acciones para dinamizar la recaudación.

La eficiencia recaudatoria es muy baja en los municipios. En el período en estudio, solo en un año se cumplió la meta (2012); en los años siguientes, la recaudación se quedó hasta 17 puntos debajo de la meta presupuestaria. La baja eficiencia tiene que ver con las pocas capacidades de los gobiernos locales en materia de gestión tributaria, lo que incentiva la elusión y evasión.

A nivel de departamentos, por su mayor actividad económica y población, San Salvador y La Libertad son los que concentran mayores ingresos. En el resto de departamentos, los ingresos son bajos y todos tienen una gran dependencia del FODES.

En este aspecto, precisamente, solo San Salvador y La Libertad recaudan un valor mayor a la transferencia del FODES. En el otro extremo está Chalatenango y Cuscatlán, donde el 92% de los recursos proviene de dicha fuente externa.

Una consecuencia de la asignación del FODES es la “pereza fiscal”. Los municipios disminuyen sus esfuerzos para recaudar sus propios ingresos, ya que tienen asegurada la transferencia del gobierno central por la cual no tienen que cumplir ningún esfuerzo. En un principio, se incluyó un indicador de esfuerzo tributario entre los criterios de asignación del FODES, pero los gobiernos locales lograron que se derogara.

El gasto municipal asciende a 2.4% del PIB (2016), en el que entre 70% y 80% constituye gasto corriente. Las remuneraciones son el rubro más alto: 37.8% en 2016, habiendo registrado un aumento significativo (8 puntos porcentuales) en el período 2012-2016. Por el contrario, el gasto de capital se ha deteriorado en dicho período, al significar 21% en 2016 frente al 30% en 2012, esto aunque la transferencia del FODES haya mostrado siempre una lógica hacia el alza.

Al igual que en los ingresos, la ejecución del gasto municipal es muy ineficiente. A nivel agregado, la eficiencia ha venido a la baja, desde 81.5% del presupuesto en 2012 hasta 64.6% en 2016. El caso más grave es el gasto de capital, ya que únicamente se ejecuta 45% de lo presupuestado (2016), lo que va en detrimento del desarrollo local. Esta ineficiencia denota un problema de gestión y graves carencias en la capacidad para construir proyecciones.

Hay un aspecto importante en la baja ejecución del gasto de capital, se trata de que, por lo general, la inversión de los

municipios se financia con los recursos del FODES. Entonces, si en 2016, por ejemplo, se ejecutó solo US\$119 millones, eso está muy por debajo de la porción de FODES destinada a la inversión (US\$261.7 millones), lo que significa que las municipalidades están infringiendo la ley de manera flagrante.

Y es que en general, los municipios no cumplen la disposición legal de destinar el 75% del FODES a la construcción de infraestructura: de los 246 incluidos en el informe de gestión de 2016, solo 38 la cumplen. De los 208 restantes, algunos ejecutan menos del 50% (40 municipios).

El efecto liquidez que provee la transferencia del FODES tiene repercusiones en los resultados financieros, pues en términos agregados, los municipios tienen superávit en 2015 y 2016. A esto contribuye también la baja ejecución del gasto. Dicho superávit se utiliza para incrementar los depósitos bancarios y muy poco para amortizar deuda.

Respecto de la deuda, en el período 2006-2017, no obstante ser baja en comparación con la deuda nacional, se ha cuadruplicado, pasando de 0.8% a 2.1% del PIB. A nivel de municipios, algunos han registrado aumentos considerables, Morazán tiene 10 veces más deuda que en 2006, Ahuachapán y Cabañas tienen entre 8 y 9 veces y otros la han quintuplicado. En síntesis, la deuda municipal es un problema grave para los gobiernos locales, tanto que el 60% de la deuda contratada de 2015 a 2017 se destinó a consolidar deudas pasadas, mientras que solo el 26% es para inversión.

Desde hace 15 años se viene debatiendo sobre la necesidad de implementar un impuesto predial en El Salvador. Dicha discusión ha tomado mayor auge en los

años recientes, pero no se ha elaborado ningún proyecto de ley. El impuesto predial es idóneo para los gobiernos locales, pues les permitiría depender menos del FODES y podrían llegar a ser autosostenibles, pues la recaudación pudiera llegar a ser mayor al 0.5% del PIB. Sin embargo, en el país no se cuenta con las capacidades para administrar dicho tributo, tanto en el nivel nacional y mucho menos en el nivel municipal.

Se recomienda entonces dar marcha a la implementación de dicho impuesto, comenzando por la aprobación de la ley, la que marcaría los pasos de un proceso gradual, que vaya desde la aprobación, creación de capacidades nacionales, valoración del catastro, entrada en vigencia y el posterior traslado de responsabilidades a los gobiernos locales.

En cuanto a la gestión financiera, se recomienda una mejor planificación del presupuesto. Elaborar mejores proyecciones de ingresos y gastos. El objetivo es la certeza, pues el presupuesto debe ser el instru-

mento que guíe la gestión, por lo que la ejecución debe acercarse lo más posible a dichas metas.

Se recomienda aumentar los esfuerzos de recaudación de ingresos propios. Actualmente la dependencia del FODES es alarmante, poniendo en riesgo el cumplimiento de los objetivos del municipio, como se ha dado en algunos momentos en que el Ministerio de Hacienda ha tenido retrasos en la entrega de la transferencia.

Se debe reformar la ley del FODES, para normar de manera más estricta la distribución de los recursos y que se cumplan las proporciones, so pena de ser sujetos de sanciones.

En aras de lograr mayor impacto del uso de los recursos, dicha reforma debe incluir también disposiciones relativas al mantenimiento de un banco de proyectos, debidamente evaluados desde el punto de vista social y de ellos seleccionar los que se deban financiar con la transferencia del FODES.

Referencias

Cesare C., Editora (2016); *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*; Lincoln Institute of Land Policy; Cambridge, MA.

DGCG (2007-2017); *Informe anual sobre la situación del endeudamiento público municipal*; diversos años; Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG); Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.

DGCG (2012-2017); *Informe anual sobre resultados presupuestarios y financieros de los gobiernos locales*, diversos años; Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DGCG); Ministerio de Hacienda, San Salvador, El Salvador.

RDL (2005); *Financiamiento para el desarrollo local en El Salvador. Informe de la situación durante el período 2003-2005*; Documento de trabajo; Red para el Desarrollo Local (RDL); San Salvador, El Salvador

Guerrero R. y Noriega H. (2015); *Impuesto predial: factores que afectan su recaudo*; Revista Económicas CUC 36; Universidad de la costa; Barranquilla; Colombia.

Pérez C., Rodríguez R. y Tolentino J.A. (2012); *Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal*; Serie Seguridad fiscal en El Salvador; Área de Macroeconomía y Desarrollo; Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE); San Salvador, El Salvador.

Pérez C. (2014); *Recuperación de plusvalías en El Salvador. Contribuciones municipales y comunales para el mejoramiento de barrios*; Trabajo para el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU); Revista Económicas"; San Salvador, El Salvador.

funde

Fundación Nacional
para el Desarrollo

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte,
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: (503) 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
comunicaciones@funde.org
Página web: www.funde.org

Con el apoyo de:

