

PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN EL SALVADOR

Conclusiones y consideraciones finales

San Salvador, 8 de marzo de 2019



Objetivo y desarrollo de la consultoría

Apuntes metodológicos

Conclusiones y recomendaciones por área

- Ingresos y Gastos
- Deuda y transferencias municipales
- Administración Tributaria Municipal
- Catastro

Consideraciones finales

Objetivo: Realizar un **diagnóstico y propuestas de mejora y/o modernización de las finanzas públicas municipales** en El Salvador, incluyendo propuestas de ley o ajustes a las leyes vigentes cuando corresponda. Los tópicos a considerar en el estudio y las propuestas que se hagan deberán abordar las **especificidades y las interrelaciones** entre los siguientes temas: (i) **Ingresos propios y catastro**; (ii) Régimen de **transferencias fiscales intergubernamentales**; (iii) **Administración tributaria** y (iv) **Endeudamiento público municipal**.

Duración: Septiembre 2018 a marzo 2019 (7 meses)

Contrapartes: DGPEF, DGCG, CNR, ISDEM, municipios seleccionados

Implementa: Consorcio Mancala Consultores (ESP) – Dinámica Ltda (COL)

Equipo:

- José Ospina: Jefe de Equipo y especialista en ATM
- Juan Gonzalo Zapata: Especialista GFP subnacional
- Jorge Saravia: Especialista en catastro
- Julio Velásquez: Economista investigador
- Ernesto Herrera: Coordinador de proyecto
- Jordi Montagud: Director de proyecto

- Tratamiento por separado de ingresos y catastro
- **Alcance** de la muestra
 - Deuda y transferencias municipales: Todos los municipios
 - Ingresos y gastos, ATM: 13 municipios
 - Catastro: Ámbito nacional (CNR) + Municipalidad de San Salvador
- **Acceso** a información a nivel central y municipal → **Completo**, muy buena información y apoyo de DGCG, algo de demora con algunos municipios
- Desarrollo de una **metodología propia para analizar la ATM**, basada en PEFA y TADAT
- Adaptación de la **metodología para cálculo del impuesto predial**, según el contexto y disponibilidad limitada de información catastral
- Producto principal → **Informe final**
 - Acciones de la consultoría
 - Resumen de conclusiones y recomendaciones por área de análisis
 - Anexos: Informe detallado por área de análisis, bibliografía, BBD, etc.

Ingresos y Gastos

Ingresos totales y corrientes frente al PIB

Ingresos totales con respecto al PIB por Grupos de municipios

Años	Grandes	Medianos	Pequeños
2007	0.7%	0.7%	1.1%
2008	0.7%	0.8%	1.2%
2009	0.7%	0.8%	1.1%
2010	0.7%	1.0%	1.6%
2011	1.0%	1.2%	1.9%
2012	0.8%	1.0%	1.3%
2013	0.8%	1.1%	1.6%
2014	0.9%	1.2%	1.6%
2015	1.1%	1.0%	1.5%
2016	1.0%	0.9%	1.5%
2017	0.9%	0.9%	1.2%

*La fuente del PIB es el Banco Mundial

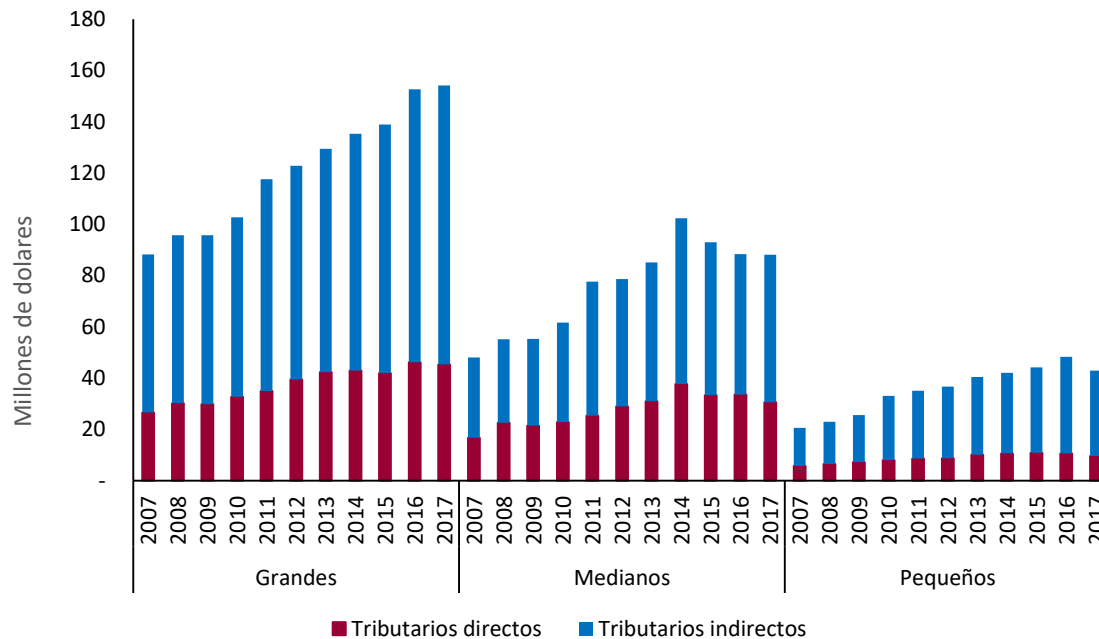
Ingresos corrientes con respecto al PIB por Grupos de municipios

Años	Grandes	Medianos	Pequeños
2007	0.5%	0.3%	0.1%
2008	0.5%	0.3%	0.1%
2009	0.5%	0.3%	0.1%
2010	0.6%	0.3%	0.2%
2011	0.6%	0.4%	0.2%
2012	0.6%	0.4%	0.2%
2013	0.6%	0.4%	0.2%
2014	0.6%	0.5%	0.2%
2015	0.6%	0.4%	0.2%
2016	0.6%	0.4%	0.2%
2017	0.6%	0.4%	0.2%

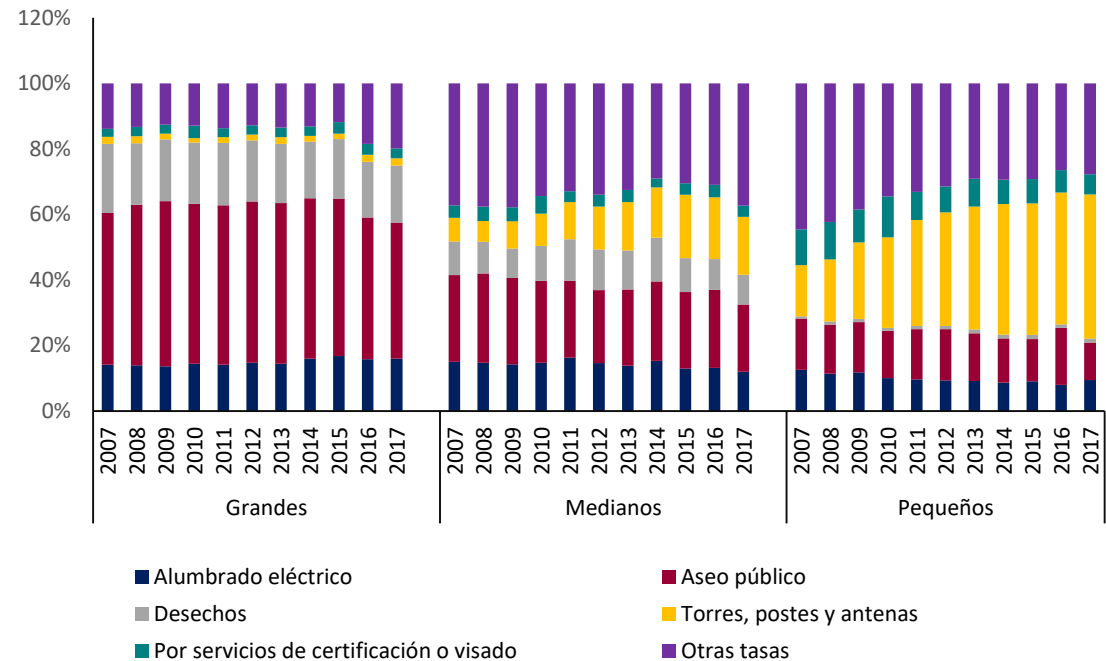
*La fuente del PIB es el Banco Mundial

- Se ha dado un aumento de los ingresos totales como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) Aumento el recaudo de los ingresos propios en los tres grupos de municipios.
- El aumento mas importante se da en los municipios pequeños, que duplicaron los ingresos propios y , en los municipios grandes y pequeño se presentó un aumento de 0.1% del PIB. Es el PIB antes del ajuste.

Composición de los ingresos corrientes por grupos de municipios



Composición de las tasas por grupos de municipios



- El recaudo de los ingresos tributarios de los municipios grandes ha sido creciente, en tanto que en los otros dos grupos este crecimiento ha sido menor. Se destacan los ingresos tributarios indirectos.
- Las tasas representan más del 80% de los ingresos tributarios indirectos. En los municipios grandes la tasa de aseo público es la que tiene el mayor aporte, mientras que en los medianos y pequeños, se evidencia un fuerte crecimiento de la tasa torres, postes y antenas.

Conclusiones

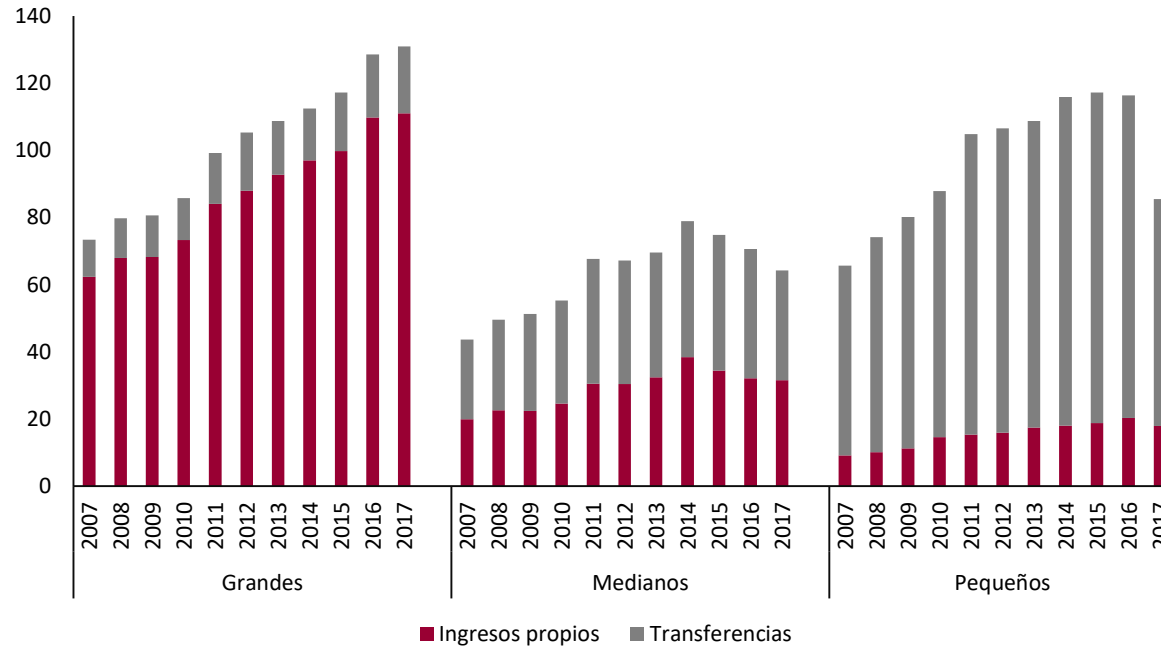
- Los ingresos tributarios indirectos son la **principal fuente** de los ingresos corrientes.
- Los **ingresos totales crecen** durante todo el periodo de análisis. Los medianos inician una desaceleración desde el año 2015 y los pequeños muestran un descenso desde 2016.
- Los grandes con mayor autonomía y esta situación es la opuesta en los demás grupos. En los pequeños sus ingresos propios cubren apenas el 14% de sus gastos.
- El **ritmo de crecimiento de los gastos no es sostenible**. Es aún mayor en los municipios pequeños.
- Los **municipios no generan ahorro corriente** y entre más servicios prestan, más gasto y más déficit generan, pues los ingresos por tasas son insuficientes.

Recomendaciones

- Vigilar que los **servicios municipales no generen déficit**. Costearlos adecuadamente y recaudar tasas de manera más eficaz.
- Fortalecer las fuentes de **ingresos propios**
- El **cobro de un impuesto predial** es lo único que garantiza la autonomía fiscal.
- Hay experiencias muy positivas en el manejo de los **registros tributarios municipales**, estas deberían ser un punto de referencia para los demás municipios.

Transferencias y endeudamiento

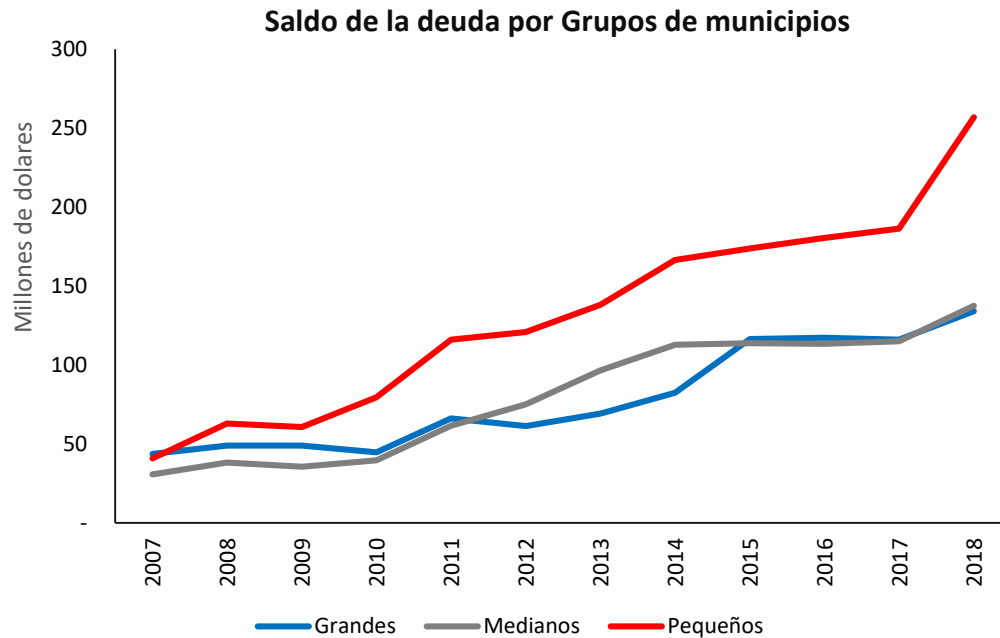
Ingresos propios y transferencias per cápita por Grupos de municipios



Ingresos propios y transferencias per cápita por Grupos de municipios

Años	Ingresos propios			Transferencias		
	Grandes	Medianos	Pequeños	Grandes	Medianos	Pequeños
2007	62	20	9	11	24	57
2008	68	23	10	12	27	64
2009	68	22	11	12	29	69
2010	73	25	15	12	31	73
2011	84	30	15	15	37	90
2012	88	30	16	17	37	91
2013	93	32	17	16	37	91
2014	97	38	18	15	41	98
2015	100	34	19	17	40	99
2016	110	32	20	19	38	96
2017	111	32	18	20	33	68

- Hay equiparación vertical pero esta favorece menos a los medianos. La transferencia per cápita muestra grandes diferencias entre grupos. El de los pequeños gran favorecido
- La única manera de ajustar los problemas de equiparación es modificando la formula del FODES



Años	Evolución de la deuda*		
	Grandes	Medianos	Pequeños
2008	48.842.936	38.185.867	62.829.768
2009	48.939.637	35.485.877	60.639.965
2010	44.634.588	39.645.802	79.545.770
2011	66.213.320	61.392.298	115.983.104
2012	61.265.414	75.017.159	120.764.046
2013	69.153.640	96.500.959	138.037.661
2014	82.291.041	112.841.583	166.416.843
2015	116.318.970	113.729.979	173.722.791
2016	117.116.142	113.266.079	180.465.475
2017	116.064.806	115.070.083	186.291.829
2018	134.031.947	137.575.498	256.851.323

* Deuda es tomada como los saldos finales

- La deuda municipal crece desde el 2007 en adelante y se pronuncia de manera importante desde el 2011.
- Los municipios pequeños fueron quienes tuvieron el mayor incremento en el endeudamiento. Ya superan la deuda de los municipios grandes.
- En el 2018, hubo un crecimiento de la deuda para todos los municipios pero en especial para los pequeños.

Conclusiones

- ❖ Las **transferencias son muy importantes** para los municipios; 40% de los ingresos de capital de los grandes, 68% de los medianos y 74% de los pequeños.
- ❖ Las transferencias igualan los ingresos municipales entre grupos de municipios, hay **equiparación vertical**.
- ❖ Sin embargo, **las transferencias favorecen mucho más a los municipios pequeños**, los municipios medianos son los menos favorecidos.
- ❖ La **deuda municipal ha crecido en todo el periodo, pero aún mas desde 2011**. Los pequeños tuvieron el mayor incremento y los medianos el menor.
- ❖ El FIDEMUNI Del año 2011, fue muy importante pero generó más endeudamiento a largo plazo

Recomendaciones

- **No aumentar el FODES.**
- Hay que **ajustar la formula FODES**. Lo mas importante es la alícuota por municipio.
- Hay que **aplicar el Censo de población**. Adaptar la formula de manera gradual.
- Imponer **mayores controles al endeudamiento**. No incluir todo el FODES en su liquidación. Con un 50% de la transferencia es suficiente, de nuevo adaptarla de manera gradual.
- Es mejor analizar el **desempeño de los ingresos corrientes** a lo largo del tiempo

Administración Tributaria Municipal

9	27
Áreas	Indicadores

I. Registro de Contribuyentes

III. Apoyo brindado a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones

IV. Servicios de recaudación al servicio de los contribuyentes

V. Sistema de cobranzas

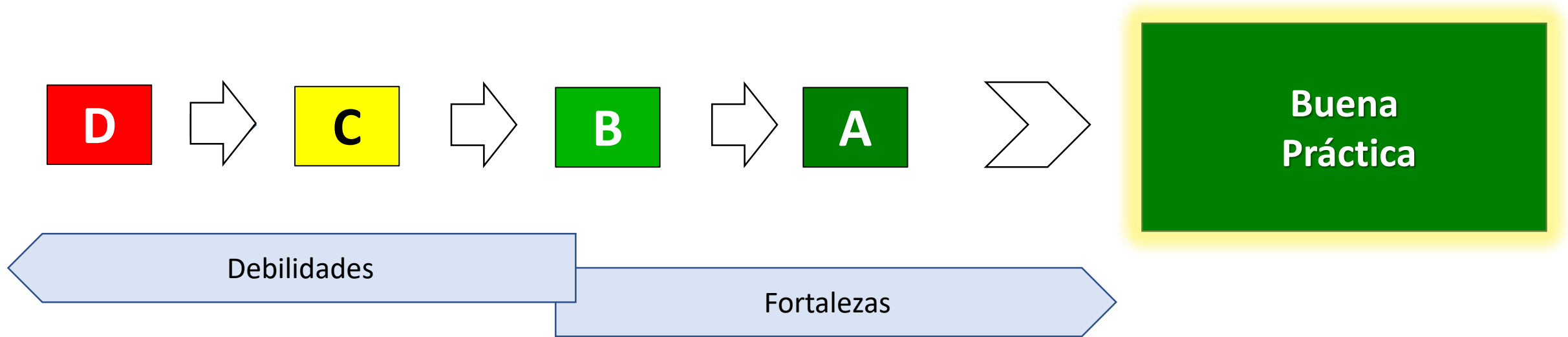
VI .Estrategias de Fiscalización

VII. Aprovechamiento de las bases normativas

VIII. Estructura organizativa y recursos humanos

IX. Rendición de Cuentas y Transparencia

II. Catastro municipal actualizado



La metodología compara la gestión de ingresos de la municipalidad contra las buenas prácticas.

ID	Indicador	Grandes		Medianos		Pequeños	
ID-1	Registro completo de los contribuyentes	2		3		2	
ID-2	Información exacta y fiable sobre los contribuyentes	2		2		3	
ID-3	Sistemas informáticos de registro de contribuyentes	3		3		2	
ID-4	Controles sobre los registros	2		3		3	
ID-7	Acceso de los contribuyentes a información sobre deberes, derechos y procedimientos administrativos en materia tributaria	2		2		2	
ID-8	Labor de orientación tributaria y campañas de educación tributaria	2		2		2	
ID-9	Sistemas de consulta digital	2		2		2	
ID-10	Recibir la opinión del contribuyente sobre productos y servicios	2		2		2	
ID-11	Servicios desarrollados para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias	3		3		3	
ID-12	Mecanismos de determinación de los impuestos y sanciones	2		2		2	
ID-13	Contabilización de los ingresos	3		2		2	
ID-14	Mora impositiva	1		1		1	
ID-15	Eficacia en los procesos de cobranza	1		1		1	
ID-16	Gestión de cobranzas	2		2		2	
ID-17	Sistema informático de cobranza	1		2		2	
ID-18	Gestión de riesgos para grandes y medianos contribuyentes	1		2		2	
ID-19	Planeación de la auditoria y las investigaciones	2		2		1	
ID-20	Información disponible para el control	2		2		2	
ID-21	Tributos adoptados y en aplicación	2		1		1	
ID-22	Actualización de las bases de cálculo de las tasas	1		1		1	
ID-23	Organización interna	2		3		3	
ID-24	Funciones y procesos	1		2		2	
ID-25	Recursos humanos suficientes y capacitados	2		2		2	
ID-26	Publicación de planes, resultados e información pública relacionada	2		2		2	
ID-27	Informes de gestión y seguimiento	2		2		2	

Fortalezas

- Existencia de **registros tributarios** relativamente actualizados.
- Sistemas de apoyo para el registro y la cuenta corriente.
- Servicios que **facilitan el pago** a los contribuyentes (tasas con factura de energía) y **control** sobre los ingresos recaudados.
- Se realizan **gestiones de cobro administrativo continua** (recuperación de mora).
- **Dependencias específicas** que tienen la responsabilidad de gestionar los tributos (recaudo, recuperación de mora, orientación y fiscalización. No cultura tributaria

Debilidades

- **Alta acumulación de mora** en los tributos (en promedio 3,6 veces ingresos tributarios y no tributarios). Las deudas son mayores a un año y su tendencia es creciente.
- **Baja recuperabilidad** en las deudas es en promedio del 18%.
- **Baja capacidad** para realizar la gestión de cobro judicial.
- **Desactualización de las tarifas** de los servicios públicos y administrativos. Servicios deficitarios.
- **Desactualización de los impuestos** y poca claridad en el hecho generador y base gravable del IAE
- Incipiente desarrollo de la función de **fiscalización**
- En pocos casos existe información preparada para los contribuyentes. **Escasa divulgación** y pocos servicios de consulta

Acciones de corto plazo

Acciones de mediano plazo

Marco Normativo

- **Sanear la cartera y cobrar en oportunidad.** Norma que permita clasificar, depurar y priorizar la cartera en la que es más recuperable. Creación de manuales de cartera en los municipios.

- **Mejorar el diseño del impuesto de Actividades Económicas.**
- **Mejorar eficacia en el proceso de cobro.** Facultades para que los funcionarios puedan llevar adelante el proceso de cobro judicial.
- **Mejorar capacidades de control.** Ampliar las facultades de fiscalización.

Acciones de apoyo desde el nivel central

- **Capacitar** en la gestión de cobro y fiscalización
- Apoyar revisión de los cobros existentes y realización de **estudios técnicos de costeo**

- **Sistemas de información e interfaces**
- **Apoyar el uso intensivo de información.** Fiscalización (masiva, selectiva y profunda).
- **Apoyar el desarrollo de las TICs.** Opciones de declaración, pagos en línea y otras
- Desarrollar la información de las obligaciones y derechos de los contribuyentes mediante el **diseño de un portal tributario municipal.**

Acciones de corto plazo

Acciones de mediano plazo

Cobranzas

- Realizar un estudio de la cartera
- Establecer un plan de cobro que comprendan la fase administrativa y judicial.
- Limitar el uso de medidas como las dispensas

- **Manual para gestionar la cartera**
- **Crear incentivos para que los contribuyentes paguen cumplidamente.** Desarrollo de un módulo en el sistema de información para cobro

Estrategias de fiscalización

- Desarrollar análisis de **EF con indicadores objetivos.**
- Formular un **plan orientado a mejorar el cumplimiento** de las obligaciones

- **Uso intensivo de la información** para fiscalización. Programas masivos, selectivos y profundos.

Aprovechamiento de bases normativas

- Elaborar los **estudios técnicos de los costos** de las tasas municipales y proponer ajustes de las tarifas.

- **Revisión legal de los cobros** actuales para adecuarlos a las potestades de los municipios.
- Uso de otros tipos de gravámenes como las **Contribuciones Especiales.**

Apoyo brindado a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias

- Preparar y publicar **guías, manuales, folletos y otros, contenidos en el sitio web, portal de transparencia.**
- Realizar **procesos de sensibilización**

- Proyecto de **simplificación de trámites y uso de TICs.**
- Mejorar los **espacios para orientación al contribuyente, y desarrollar otros servicios.**

Catastro e Impuesto Predial

CATASTRO = Registro de Contribuyentes

Registro Gráfico sin edificaciones ni mejoras
(85% del territorio)

Registro de propietarios no vinculado al
catastro

Ausencia de variables de valoración

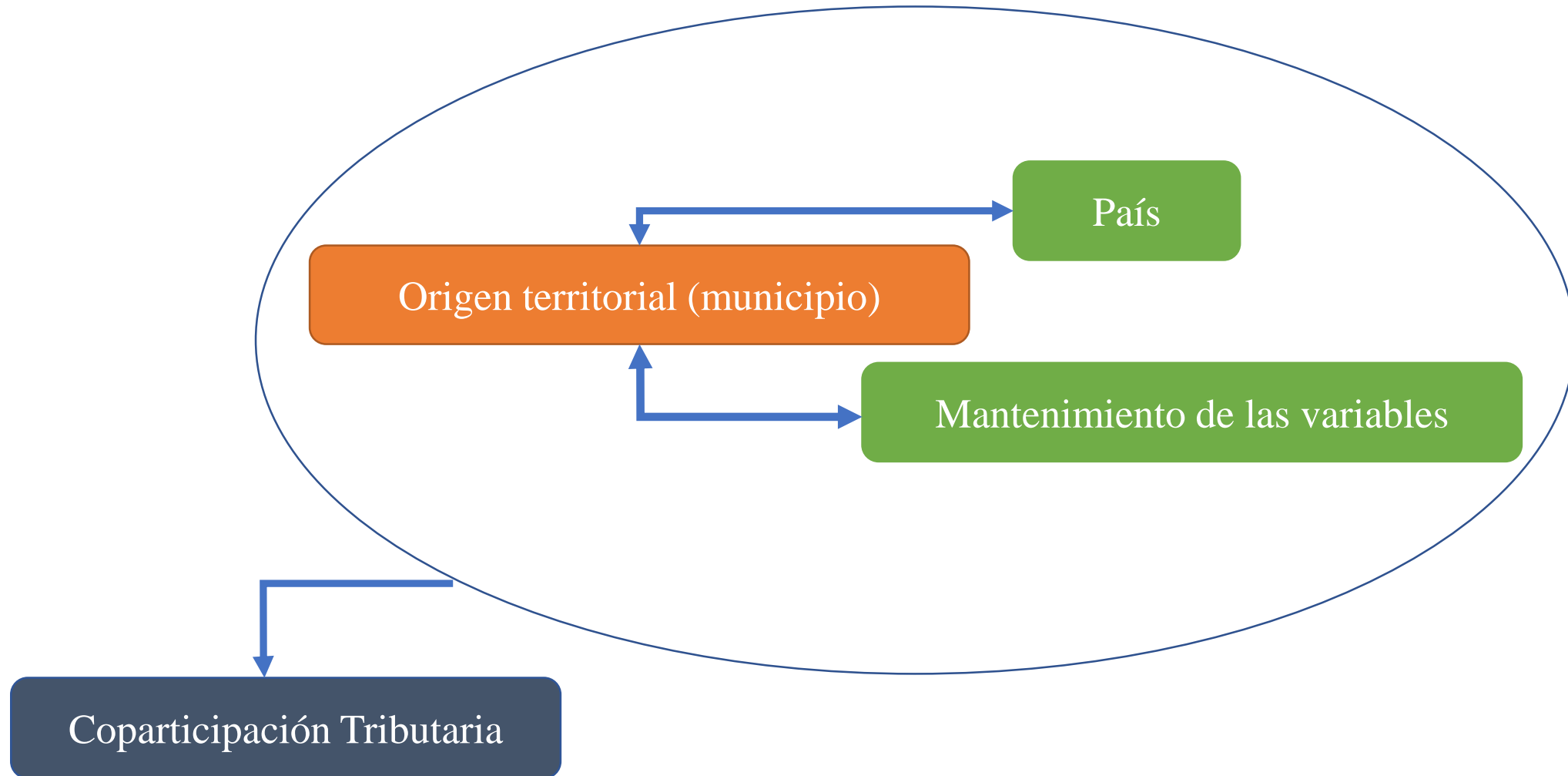
Planes y Proyectos de Actualización – mismo
enfoque

Otros Programas
Mejora y consolidación de lo existente

Ausencia de un sistema informático catastral

Ausencia de un Modelo de Valoración Catastral

Concepto del Impuesto Predial



N° de Viviendas		Precio en Us\$	Base Imponible 50%	Alícuota 1%	Pago Anual Promedio por inmueble en us\$
San Salvador					
N°Casas	41.672	965.768,06	20.122.855.180,46	201.228.551,80	4.828,84
N° Apartamentos	62.508	100.752,40	3.148.933.059,80	31.489.330,60	503,76
Ahuachapán					
N°Casas	18.374	117.205,13	1.076.752.385,62	10.767.523,86	586,03
Santa Ana					
N°Casas	64.708	76.883,36	2.487.487.297,20	24.874.872,97	384,42
Chaltenango					
N°Casas	4.819	138.245,55	333.077.223,62	3.330.772,24	691,23
Santa Tecla					
N°Casas	33.758	123.618,38	2.086.574.020,11	20.865.740,20	618,09
Apopa					
N°Casas	40.320	68.572,10	1.382.396.481,25	13.823.964,81	342,86
Delgado					
N°Casas	32.841	41.730,55	685.237.881,51	6.852.378,82	208,65
Llopango					
N°Casas	32.816	64.552,13	1.059.180.405,19	10.591.804,05	322,76

N° de Viviendas		Precio en Us\$	Base Imponible 50%	Alícuota 1%	Pago Anual Promedio por inmueble en us\$
Mejicanos					
N°Casas	43.595	95.957,76	2.091.636.111,54	20.916.361,12	479,79
Soyapango					
N°Casas	75.332	20.199,29	760.824.255,99	7.608.242,56	101,00
Cojutepeque					
N°Casas	11.061	133.146,72	736.344.353,01	7.363.443,53	665,73
Llobasco					
N°Casas	6.645	58.367,13	193.920.635,71	1.939.206,36	291,84
San Vicente					
N°Casas	9.960	70.941,34	353.271.535,05	3.532.715,35	354,71
Usulután					
N°Casas	16.566	72.060,10	596.880.212,14	5.968.802,12	360,30
San Miguel					
N°Casas	54.804	53.786,91	1.473.877.506,84	14.738.775,07	268,93

76% de los inmuebles urbanos de ES

N° de inmuebles

565.024

Total de Estimación

USD 392.956.680,37

Acciones de corto plazo

Acciones de mediano plazo

Catastro y Predial

- **Ajustes y puesta en marcha del Plan de Acción** para la implementación del catastro inmobiliarios e impuesto predial
- **Estudio del Mercado inmobiliario** y modelo de valoración para obtener bases imponibles
- Establecimiento de un **catastro** inmobiliario, más allá de un registro de contribuyentes
- Diseño y desarrollo de un **Sistema Único Nacional de Catastro**
- Definición de la **competencia del impuesto**: Nacional o Municipal; ¿Co-participación?
- **Decisiones sobre políticas** tributarias: Base imponible (% sobre el valor inmobiliario) y alícuota a aplicar
- **Certificación** de peritos catastrales

- Ajuste de un **Marco Legal** adecuado es necesario para establecer un impuesto predial
- **Implementación** del Sistema Único Nacional de Catastro
- Generación de **nuevos ingresos** municipales con la venta de servicios del catastro a usuarios externos (ej. Banca)
- **Formación** en catastro a nivel técnico y educación superior

Importancia de las finanzas municipales en el total del país es cada vez mayor → El total de la deuda municipal supera los 2 puntos del PIB y sigue al alza.

Significativa vinculación entre todas las áreas → El trabajo realizado ha sido integral, tanto en el enfoque del trabajo como en el desarrollo en AMSS y en territorio.

- Un impuesto predial necesitará de la **articulación** del catastro, la política fiscal y una gestión tributaria integral (Gobierno central y municipios)
- El **control de la deuda** solamente se conseguirá combinando con mayor **eficiencia** del FODES y los **límites** al gasto corriente

Existen **capacidades institucionales importantes** sobre las que construir la reforma

- El rol de la DGCG ha sido clave para los avances, el MH debe seguir reforzándose
- El CNR se beneficiaría de reorientar ciertos enfoques, aunque logró desarrollos importantes que deben de consolidarse en su plan de acción
- Se reconoce la capacidad de los municipios, pueden mejorar pero la base existe

La **institucionalización** de todas las reformas dependerá de que se pueda ajustar el **marco normativo**

El **BID** es uno de los principales socios estratégicos para apoyar la **reforma de la GFP**, incluyendo específicamente el nivel **municipal**, así como el **catastro**.

Adicionalmente, el MH contó y cuenta con diversos actores de la cooperación con acciones en curso:

- Proyecto **UE** Política Fiscal: SAFIM, módulo inversión pública municipal
- Proyecto **USAID** Gobernabilidad Municipal: GFP municipal, ingresos, catastro
- **Banco Mundial**: PFGL (hasta 2016), nueva operación con MH para municipios
- **GIZ**: ¿Solamente a nivel de Gobierno central?

Importancia de **coordinar la ayuda externa en la Mesa de política fiscal**, bajo el liderazgo del MH e introduciendo los temas de GFP municipal, incluido catastro.

Técnicamente es complejo pero posible llevar a cabo la reforma (marco normativo, FODES, límites de la deuda, impuesto predial).... Pero todo depende de **aprovechar la coyuntura** y oportunidad política y del apoyo externo

