

EL SALVADOR: GUIAS PARA UNA PROPUESTA DE  
REFORMA TRIBUTARIA MUNICIPAL

Un Trabajo Encomendado por la Corporación de  
Municipalidades de la República de El Salvador

**Noviembre 2000**

Elaborado por

Mark Gallagher

Carlos Loría Chaves

Arthur Mann

**DevTech Systems, Inc.**

Bajo Contrato No. 519-C-00-97-00153-00

USAID/El Salvador

# CONTENIDO

1	INTRODUCCION .....	1
2	EL SISTEMA VIGENTE DE INGRESOS MUNICIPALES .....	1
2.1	Descripción .....	1
2.2	Evaluación .....	3
3	EL CAMINO HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL .....	4
3.1	Antecedentes .....	4
3.2	Consenso y Conclusiones Preliminares .....	6
4	EL IMPUESTO PREDIAL EN OTROS PAISES EN DESARROLLO .....	7
5	PROPUESTA DE UN IMPUESTO PREDIAL .....	9
5.1	Introducción .....	9
5.2	Sistema Catastral .....	10
5.3	Recomendación de Sistema de Autovalúo .....	12
5.4	Control del autovalúo .....	13
5.5	El Impuesto Predial en el Mediano y Largo Plazo .....	14
5.6	Impuesto Predial Territorial .....	15
5.7	Tasas Impositivas .....	15
5.8	Sustitución del Impuesto al Activo por el Impuesto Predial .....	16
5.9	Exoneraciones y exenciones .....	17
5.10	Nivel de Administración .....	18
5.11	Apelaciones .....	18
5.12	Sanciones .....	19
5.13	Destino de los Recursos: .....	19
	REFERENCIAS .....	20
	ANEXO: MARCO DE LA LEY .....	22

# 1 INTRODUCCION

El propósito de este documento es proponer una reforma integral y comprensiva de los sistemas municipales de tributación actualmente vigentes en El Salvador. Esta propuesta se ha fundamentado en un proceso de estudios, análisis y consulta. A la vez que la reforma propuesta pretende ser comprensiva e integral, es también práctica y, hasta donde sea factible, incorpora los deseos, preocupaciones y opiniones expresados por representantes de muchos sectores: alcaldías, la empresa privada pequeña, mediana y grande, la Asamblea Legislativa, ONGs, universidades, la comunidad internacional, el gobierno central y entidades descentralizadas.

Después de presentar en la sección I una breve descripción y diagnóstico del actual sistema salvadoreño de tributos y otros ingresos municipales, la sección II ofrece un resumen de los antecedentes de algunos esfuerzos previos para forjar una reforma del sistema tributario municipal; concluye con las ideas básicas que reflejan un consenso de los grupos consultados y participativos hasta el presente. La sección III contiene una breve discusión de las mejores prácticas internacionales en cuanto a las características más sobresalientes del impuesto predial en países similares a El Salvador. En la sección IV se presenta una descripción del tipo de impuesto predial que estimamos más conveniente para El Salvador en el corto y largo plazo. La sección V cubre (de manera no exhaustiva) varios temas relacionados al desarrollo e implementación del impuesto municipal sobre la propiedad.

Este documento representa una obra en progreso. Sus metas son ofrecer al lector los fundamentos básicos necesarios para permitir un buen entendimiento del tema y sentar las bases para la redacción de una ley de impuesto predial, incluyendo etapas transitorias y particulares.

## 2 EL SISTEMA VIGENTE DE INGRESOS MUNICIPALES

### 2.1 Descripción

Aunque la ley permite la imposición de distintos impuestos y tarifas en los municipios de El Salvador, existe un alto grado de uniformidad. Las fuentes principales de ingresos municipales son: el impuesto al activo (arbitrios); las tasas por servicios de alumbrado, pavimentación y aseo; y los cobros por servicios, como tiangué, registro civil, mercados y cementerios. Dicha estructura de ingresos contrasta grandemente con las fuentes principales internacionales al nivel municipal, donde predominan el impuesto predial, impuestos diversos sobre ventas (finales o intermedios) y los impuestos a la renta de personas jurídicas o naturales. En El Salvador, ninguno de estos gravámenes municipales “normales” se impone.

Los ingresos de los municipios salvadoreños son de carácter diverso. Bajo el rubro de “ingresos tributarios” existen cinco principales sobre los sectores comercio, industria, financiero, servicios, y propiedad inmobiliaria; en los últimos años el impuesto sobre el sector comercio ha sido el más importante. También existen (por lo menos) 14 tipos de ingresos no tributarios: alumbrado público, aseo público, baños y lavaderos públicos, mercados-puestos, pavimentación y rastro, entre otros. De los ingresos “no tributarios” los más importantes son alumbrado, registro civil y una diversidad de servicios administrativos.

Aunque hay diferencias entre municipios, las tarifas o tablas de tarifas que se aplican para el arbitrio varían poco. En general, los municipios imponen tarifas medias efectivas más altas sobre las empresas más pequeñas, aunque algunos municipios aplican una sola tarifa a todas las empresas. La base del arbitrio normalmente es el activo o activo neto de la empresa, pero aún esta base varía en su definición. Por ejemplo, en Soyopango el impuesto se aplica al capital de la empresa, lo cual difiere del patrimonio según definido en el Código de Comercio. Por lo general, el arbitrio tributa las empresas de la industria, servicios y financieros, con tarifas específicas (que varían entre municipios) a las otras empresas.

Para analizar bien los ingresos de los municipios es necesario tener un marco analítico basado en la naturaleza económica de los ingresos. De los ingresos llamados “ingresos tributarios” podemos considerar que los impuestos (o arbitrios) sobre

comercio, industria y financiero son nada más que un impuesto sobre el activo de empresas. Los tres sectores pagan el impuesto, siendo la base imponible (el activo) la misma para cada uno. Para los propósitos de este estudio lo llamamos “impuesto sobre el activo.” Hay otros tributos conocidos oficialmente como impuestos, pero no son representativos. “Las tasas” se cobran sobre la extensión del predio urbano, aunque se vinculan con usos determinados: alumbrado, pavimentación y tren de aseo. Dado que la base es el predio, podemos decir que la llamada tasa es una especie de impuesto predial. Consideramos todas las tasas como un solo tributo denominado, subsecuentemente, “tasas.”

Los municipios también cobran por servicios prestados, los cuales incluyen: tiangué, mercados, rastro, emisión de documentos, etc. A nuestro entender, en general estos cobros son suficientes para cubrir el costo de servicio, aunque no hemos hecho un estudio para verificar si los precios de los servicios también cubren los costos de capital (e.g., recuperación de la inversión), lo que es dudoso. Este tipo de ingreso lo llamaremos “servicios”.

Para comprender mejor la situación fiscal municipal, se hizo un análisis estadístico (ver Gallagher, 1999) referente al año 1998 utilizando información recopilada de 229 de los 262 municipios en El Salvador. El análisis arroja los siguientes hallazgos:

1. Las municipalidades salvadoreñas generan una cantidad muy reducida de ingresos propios, que en el 1998 solo alcanzaron el 0.45% del PIB; el 40% del total de C537 millones se recaudó en la municipalidad de San Salvador y la suma de los ingresos propios de San Salvador, Santa Ana y Soyapango representó el 50% del total.
2. Los ingresos propios solo llegaron a (en promedio) ¢32 per cápita por año y la mitad de los municipios recaudaron ¢17 per cápita o menos.
3. Las variables población total, aglomeración urbana (densidad poblacional), riqueza y nivel de rentas de la población fueron los determinantes estadísticos más importantes de la generación de ingresos propios de las municipalidades salvadoreñas.
4. Muchas municipalidades han venido incrementando extremadamente su dependencia de las transferencias que reciben del gobierno central. Debería de ponerse atención en mejorar los esfuerzos por incrementar la generación de ingresos locales.
5. El total de recursos distribuidos por el Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), de C718 millones (0.55% del PIB), excedió en una tercera parte al total de ingresos propios recaudados por todas las municipalidades en el país.
6. La dependencia de FODES es muy alta en muchos municipios. Por ejemplo, en Catalina, FODES transfirió C284 por cada colón que recaudó el municipio. En La Laguna, el segundo municipio con mayor dependencia de los recursos del FODES, la transferencia superó en 137 veces la generación de recursos propios.
7. Algunos municipios son casi independientes del FODES. Por ejemplo, San Salvador recibió transferencias del Fondo equivalentes a un 0.05% de sus propios ingresos, mientras que Nueva San Salvador y Antigua Cuscatlán recibieron transferencias equivalentes al 0.20% de sus propias recaudaciones.
8. 214 de los 229 municipios analizados recibieron transferencias del FODES en un monto igual o superior a sus propias recaudaciones. No obstante la baja relación de dependencia de San Salvador, en términos absolutos fue el municipio que más recursos recibió de FODES, llegando a representar un 1.47% del total de fondos distribuidos. Sin embargo, en términos per cápita solo recibieron ¢23.
9. La suma de los recursos distribuidos por el FODES y los ingresos propios recaudados por las municipalidades de todo el país representó C212 per cápita, o menos del uno por ciento del PIB.
10. Combinando FODES con los ingresos propios, el monto per cápita más alto, C1,554, se dio en San Isidro Labrador. Esta cifra fue 23 veces mayor que el valor más bajo, obtenido en Delgado, y tres veces mayor que el dato para San Salvador.
11. La pobreza, la aglomeración municipal y los esfuerzos propios por generar ingresos fueron los principales determinantes estadísticos de las transferencias realizadas por FODES.

## 2.2 Evaluación

El sistema tributario municipal de El Salvador tiene una serie de defectos: bajo rendimiento fiscal, distorsión económica, tratamiento inequitativo y regresivo y de limitada transparencia. Es arcaico y requiere de reforma sustancial conforme a las bases establecidas en la Ley General Tributaria Municipal (LGTM.) Es poco productivo y atomizado. El impuesto a los activos es antieconómico, porque representa un desincentivo a la inversión y está sesgado en contra de la micro y mediana empresa. Es regresivo porque exige que el pequeño y económicamente menos capaz de pagar pague, en términos proporcionales, más que los grandes, que tienen obligaciones impositivas muy reducidas. El sistema es difícil de administrar, prestándose fácilmente a la evasión e ilusión. Por esta razón y debido a que la base tributaria se presta a distintas interpretaciones y las tasas impositivas están muy desactualizadas, genera un bajo nivel de ingresos. Las tarifas fijas no se aplican en forma general y masiva. Además, hay algunos impuestos muy improductivos cuyos costos administrativos son muy elevados con relación a su recaudación—pero no pueden eliminarse por inconformidad con la Ley General; por ejemplo, el impuesto a la exportación de un producto de algún cierto municipio.

El impuesto al activo es fácil de evadir o evitar porque los conceptos de activos, pasivos, activos netos y las deducciones no son totalmente conocidos por todas las administraciones tributarias. El activo neto en sí no es fácil de identificar y requiere de un sistema de libros y conceptos y una capacidad de fiscalización con contadores calificados. Donde y cuando haya administración tributaria municipal con este conocimiento, muy frecuentemente es casi imposible fiscalizar las cuentas de las empresas porque la casa matriz no está localizada en la jurisdicción del municipio en cuestión. En los casos de empresas que tienen sucursales en varios municipios del país y donde los municipios tienen conceptos diferentes de la base imponible, resulta muy difícil coordinar la fiscalización; además, en dichas instancias el impuesto sobre activos pierde el carácter de impuesto estrictamente local. Además, las diferencias entre municipios en cuanto al esfuerzo fiscal y capacidad administrativa abren las posibilidades de transferir contablemente la ubicación de los activos, pasivos y deducciones.

El rendimiento del impuesto al activo es de baja elasticidad; o sea, la recaudación que genera a través del tiempo incrementa muy poco con la expansión de la población municipal y con el nivel de actividad económica local. Por ejemplo, en “comunidades dormitorio” como Olocuítla y otras en los alrededores de los polos de desarrollo económico, la expansión residencial para personas que trabajan en las ciudades vecinas genera más demanda por servicios municipales sin crear una adecuada expansión de la base tributaria.

## 3 EL CAMINO HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO MUNICIPAL

### 3.1 Antecedentes

La Ley General Tributaria Municipal (en adelante LGTM), aprobada en 1991, establece los criterios idóneos para la tributación municipal, junto con la forma de presentar anteproyectos de leyes por parte de los Concejos Municipales a la Asamblea Legislativa. Dentro del contexto de la descentralización, es la expresa intención de esta Ley fomentar la capacidad de los gobiernos locales a generar recursos propios para financiar sus propias actividades.

En 1993 se preparó una propuesta (financiada por la USAID) de impuesto predial municipal (ver Research Triangle Institute, 1993). Subsecuentemente, Tobar (1994) evaluó dicha propuesta y presentó una propuesta alternativa de ley del impuesto predial. Estas propuestas no fueron ampliamente diseminadas y discutidas en el país y no llegaron a ser aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Como parte de un estudio más abarcador, Gallagher y Melhado (1994) propusieron una reforma municipal integral, incluyendo tales temas como un impuesto predial al valor o territorial, transferencias del gobierno central a los municipios según sus necesidades y esfuerzo fiscal propio y la derogación de algunas tasas e impuestos que serían sustituidas por el impuesto predial. Aunque discutido en algunos foros de los sectores público y privado, tampoco prosperó.

En 1997, la Alcaldía de San Salvador elaboró una propuesta parcial de reforma tributaria con el objetivo de racionalizar las “tarifas” municipales, mediante la imposición de tasas efectivas proporcionales en vez de regresivas. La propuesta se presentó a la Asamblea Legislativa en forma de anteproyecto de ley. No fue aprobada y no ha salido de la Comisión de Asuntos Municipales. Esta reforma es parcial debido a que está enfocada en la estructura de las tablas de tarifas y no en la naturaleza de los impuestos. No remedia los defectos de gravar en forma antieconómica y de bajo rendimiento.

En 1998, DevTech Systems, Inc., a petición de la Asamblea Legislativa y con financiamiento de la USAID, preparó una guía para la evaluación de anteproyectos de leyes tributarias municipales. Establece los criterios para dictaminar anteproyectos con el fin de adaptar los impuestos locales a la LGTM. El documento también presenta una serie de impuestos municipales que podrían ser considerados alternativos al sistema vigente. Aplicando los criterios establecidos en el documento guía, Lazo (1998) determinó que de los 95 anteproyectos de ley que él analizó, solo uno de ellos cumplía con dichos criterios. Esta única excepción fue el anteproyecto presentado por la Alcaldía de San Salvador, ya que era consistente con la LGTM y, por lo tanto, mereció ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

En 1999, DevTech empezó a trabajar con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) para la preparación de un Plan Estratégico de Reforma Tributaria Municipal. Entre otras cosas el Plan abarca: la preparación de estudios técnicos de propuestas de reforma tributaria municipal; charlas y foros para diseminar los resultados de dichos estudios; y la preparación de anteproyectos de ley. COMURES, DevTech y otra empresa consultora (RTI) han seguido un proceso participativo. Junto con la empresa privada, la Red de ONGs de Desarrollo Local, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa y el Gobierno Central, se han definido los temas más acuciantes, se han preparado los diagnósticos y se han diseñado y diseminado un banco de datos municipales para fomentar estudios adicionales. También se han auspiciado charlas, reuniones, presentaciones y sesiones de intercambio con sectores antes mencionados.

Particularmente DevTech ha desarrollado estudios en catorce municipios buscando establecer el posible impacto que tendría en esas alcaldías, la aprobación de diversas opciones tributarias, tanto en las finanzas municipales como en eventuales contribuyentes típicos en cada una de las comunidades seleccionadas. Los municipios están ubicados en doce de los catorce departamentos de la Nación, incluyendo alcaldías rurales y urbanas, de gran población y pequeñas.

Para desarrollar los estudios se contó con la participación de economistas salvadoreños y de ONG's involucradas en el desarrollo local, como FUNDAMUNI, FUNDAUNGO y FUSAI. Se hicieron las estimaciones con respecto a las alternativas de implementación de un impuesto predial con base en el área de los predios (Predial Área) y de un impuesto predial con base en el valor (Predial Valor). Se utilizó el área que en Centro Nacional de Registros (CNR) está inscrita en el sector privado, con el fin de excluir de los cálculos los predios del sector público, los caminos, carreteras y zonas verdes.

No debe omitirse el hecho de que para la realización de los estudios, se asumió que no existía exoneración alguna para el sector privado y que los municipios recaudarían el 100% de lo posible, por lo que los resultados podrían valorarse como los montos de recaudación máxima posible. Dentro de los hallazgos más importantes se nota que en la zona rural, el establecimiento de un predial “área” generaría un fuerte incremento en las finanzas municipales. El caso de menor impacto sería el de Jucuapa, donde podría incrementar su recaudación de tributos en un 208%, al compararse lo captado por ese municipio en 1999. En la zona urbana el predial área duplicaría la recaudación tributaria actual, mientras que el menor impacto del predial valor, generaría un incremento de casi tres veces la recaudación actual (Usulután). En trece de los catorce casos, el impuesto predial valor generaría mayor recaudación que un impuesto con base en el área.

Por otro lado, desde la óptica de los posibles contribuyentes, en general para los casos de la zona urbana, la recaudación de un impuesto predial área implicaría una obligación tributaria menor al actual pago que hacen los negocios por concepto del impuesto a los activos.

Con los valores utilizados y la estimación de ingresos realizada, los indicios muestran que en el caso de las residencias, el

imponer una tasa del 1% al valor, generaría una obligación tributaria cercana al 5% de los ingresos anuales del propietario de la vivienda, pero las tasas de predial área en relación con el valor de las fincas, parece establecer que las tasas propuestas generan poca presión tributaria.

COMURES, con el aporte de DevTech, ha sostenido:

- Discusiones con la Red de Desarrollo Local;
- Una Charla Magisterial en la Capacitación (brindada por el FISDL) titulada “Alcaldes del Nuevo Siglo, Líderes del Desarrollo Local”, miércoles 5 de abril 2000;
- Presentación a la ANEP, ASI, COSALCO, FUSADES y otros, viernes 7 de abril 2000 y en diciembre de 1998;
- Presentación al Concejo Municipal de San Salvador, miércoles 5 de abril 2000;
- Varias discusiones con La Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa;
- Discusiones con grupos departamentales de alcaldes y funcionarios municipales.

### 3.2 Consenso y Conclusiones Preliminares

Las opiniones expresadas en reuniones con la empresa privada, FUSADES, la Red de Desarrollo Local, alcaldes en todas partes del país y funcionarios del gobierno central conducen a la conclusión de que en el país existe un consenso con relación a la necesidad y utilidad de **reformar el sistema de tributos locales, siendo el impuesto predial municipal es el más indicado para reemplazar la gran gama de impuestos improductivos existentes**. Adicionalmente, lo más apropiado es una reforma con las siguientes características:

- Impuesto predial sobre la base del valor de mercado del predio y todos las mejoras que abarca;
- Posibilidad de que algunos municipios tengan un sistema basado en el área en vez del valor del predio;
- Necesidad de incorporar distintas tasas impositivas para predios rurales y urbanos, siendo las rurales más bajas;
- Necesidad de incluir algunas consideraciones del medio ambiente;
- Posibilidad de incorporar distintas tasas para predios residenciales, para el comercio y para otros usos, aunque eso es problemático debido a la falta de “zonas” en El Salvador;
- Posibilidad de incorporar algún tratamiento especial para los más pobres y para ancianos y viudas;
- Necesidad de incluir un período de transición que permitiría una reducción en la aplicación del impuesto a los activos mientras se procede con la introducción del impuesto predial.

Aunque es necesario tomar en cuenta las preocupaciones e inquietudes expresadas por varias personas durante el transcurso de las actividades informativas, es imprescindible reconocer que no todas las inquietudes pueden ser directamente incorporadas en la reforma. Algunas se contradicen mientras que, al incluir todas, podría derrotarse el concepto de una reforma fácilmente aplicable, implementable y justa.

## 4 EL IMPUESTO PREDIAL EN OTROS PAISES EN DESARROLLO

El presente documento no pretende reinventar la rueda. Por lo tanto, en esta sección presentamos un resumen de las características principales de la estructura y de la administración del impuesto a la propiedad en otros países similares a El Salvador. Procedemos de esta manera porque, para el diseño de la propuesta para reformar las finanzas municipales que se presenta en la sección IV, hemos tomado en cuenta la experiencia internacional ajustada a la realidad salvadoreña.

El propósito fundamental de una reforma del impuesto predial (o, según el caso de El Salvador, la imposición inicial del tributo) es asegurar la generación en el largo plazo de recursos fiscales adecuados para financiar las actividades asignadas a los gobiernos locales/municipales. Nada más ni nada menos. Es un error conceptualizar el impuesto como un instrumento para alcanzar metas sociales (por ejemplo, reducir la especulación en terrenos) y para guiar inversiones del sector privado (por ejemplo, localización de fábricas en lugares aislados).

En muchos países en desarrollo el impuesto predial genera más de la mitad de los ingresos tributarios municipales; tiende a ser aún más importante en las ciudades secundarias y pueblos. Alrededor del mundo, más de 130 países tributan la propiedad de alguna manera. Esta forma de tributación es atractiva por el hecho de que:

- Resulta difícil de evadir legalmente, porque la propiedad inmueble es visible e inmóvil;
- Es relativamente estable como fuente de ingresos (si se mantiene actualizado);
- Estimula el uso productivo de la tierra al aumentar el costo de mantenerla ociosa;
- Apoya la autonomía local y la descentralización;
- Es un impuesto relativamente progresivo, dada la correlación generalmente positiva entre el valor de la propiedad y los niveles de ingreso de las personas y familias; en este sentido representa un buen sustituto para un impuesto municipal a la renta;
- Existe una correlación positiva entre el impuesto pagado y los beneficios recibidos de usar los servicios públicos locales;
- Es económicamente eficiente, debido a que la inmovilidad de la propiedad minimiza la interferencia con la asignación de recursos.

En cambio, ostenta ciertas debilidades:

- El gran número de contribuyentes estatutarios y la amplia base que provee, aunque podría mejorar la equidad tributaria, requiere de un aparato administrativo eficiente y diestro cuya ausencia podría crear inequidades y altos costos administrativos.
- Podría ser concebido como una amenaza a la propiedad privada.
- La pobre administración de la valoración de la propiedad crearía inequidades horizontales y verticales, así generando resentimientos en la población.
- Podría no existir una relación directa con la capacidad de pagar.

Se obtiene la generación sostenible en el largo plazo de ingresos propios municipales diseñando e implementando un impuesto predial simplificado, elástico y de cobertura máxima. Simplicidad envuelve un impuesto de base amplia, tasas uniformes, transparencia y procedimientos administrativos directos. Elasticidad implica un incremento de ingresos derivados del impuesto que, por lo menos, crecen al mismo ritmo que los valores de la propiedad inmueble, de la actividad económica y del crecimiento de la demanda por servicios municipales. La cobertura máxima demanda una base tributaria amplia con limitadas exenciones.

Prestar atención al “proceso” de la reforma es altamente importante. Por “proceso” entendemos la diseminación de información al público, mejoras en servicios al contribuyente, la adopción de una perspectiva integrada y la implementación selectiva. Mantener al público al tanto en cuanto a la naturaleza y propósito de la reforma y de las medidas tomadas ayuda a evitar percepciones erróneas y reduce el sabotaje administrativo y el no cumplimiento por parte del contribuyente. Un aspecto importante de servicios al contribuyente está relacionado a la simplificación de formularios y procedimientos para cumplir con la obligación contributiva; es decir, reducir el costo del cumplimiento. Las reformas deben de enfocarse en la integración de la política y administración, dado que representan dos caras de la misma moneda; no puede divorciarse una de la otra. La implementación selectiva tiene que ver con la implementación en fases de una reforma; aquí se refiere al uso de proyectos pilotos para el aprendizaje y la introducción paulatina de sistemas y procesos.

Del anterior y de nuestras experiencias con reformas tributarias en otros países, son las siguientes “lecciones” de las mejores prácticas internacionales que nos han servido de guía:

- La base tributaria debe ser fácilmente identificable;
- El impuesto debe ser fácil de identificar como un impuesto local; es decir, los contribuyentes tendrán conciencia de quién impone el impuesto, la cantidad a pagar y el destino (uso) de los recursos generados por el impuesto;

- El hecho generador y la metodología de establecer la base deben ser bien conocidos por los contribuyentes;
- Los impuestos locales generarán una cantidad significativa de recursos propios que no estará sujeta a grandes fluctuaciones; dicha estabilidad es importante para fines de la planificación presupuestaria;
- La estructura del impuesto debe ser sencilla, sin muchas tasas, exenciones, tratamientos especiales y exoneraciones;
- Todo contribuyente recibirá un tratamiento equitativo;
- La aplicación e implementación del impuesto debe ser directa y factible por parte de la administración tributaria local;
- El impuesto debe ser fácilmente fiscalizable;
- El impuesto debe ser fácil de entender por parte de los contribuyentes y administradores;
- Los impuestos locales deben caer bajo la responsabilidad de las autoridades locales, que tendrán autoridad para cambiar las tasas impositivas.

## 5 PROPUESTA DE UN IMPUESTO PREDIAL

### 5.1 Introducción

La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa en 1991 de la LGTM cumplió el propósito de establecer claramente las autoridades, poderes y criterios para la imposición al nivel municipal. Bajo la Constitución Nacional de El Salvador, los concejos municipales tienen iniciativa de ley en los asuntos tributarios municipales, pero la Asamblea Legislativa, por medio de la Comisión de Asuntos Municipales, retiene el poder de aprobar o no los anteproyectos de leyes tributarias propuestos por los municipios.

El otorgamiento de mayores poderes impositivos a los municipios concuerda muy bien con la estrategia de descentralización perseguida por el gobierno central. Es así debido a que, al asignar mayores responsabilidades a los gobiernos locales en términos de funciones gubernamentales que tienen que llevar a cabo, es imperativo fortalecer sus ingresos para poder financiar los egresos requeridos. Una forma de fortalecer las finanzas municipales es mediante transferencias del gobierno central a los gobiernos locales. Sin embargo, aunque cierto nivel de transferencias sea necesario, sobre todo en los casos de municipios pobres, en todos los casos es preciso y altamente recomendable aumentar la capacidad y el esfuerzo local en cuanto a la generación de sus propios ingresos. Es en este último aspecto que sobresale un impuesto a la propiedad inmueble.

Se definen dos categorías de propiedad: inmueble y personal. El primero consiste en la tierra y mejoras (incluyendo estructuras), mientras que el segundo abarca propiedad tangible (Ej., maquinaria, inventarios, automóviles) e intangible (cuentas bancarias, certificados de acciones o bonos). En la discusión subsiguiente, nos limitamos a la propiedad inmueble.

Una vez definida la base (el objeto a tributar), en nuestro caso la propiedad inmueble, hay esencialmente tres maneras de valorar dicha base para poder aplicar la tasa impositiva: (1) en base a los ingresos anuales esperados que dicha propiedad pueda generar (el valor anual de arrendamiento); (2) en base al precio esperado al cual se puede vender la propiedad (denominado valor de mercado o de capital); o (3) en base al área (metros cuadrados) ocupada por el terreno. Bajo la primera se emplean dos métodos principales para valorar la base tributaria: utilizando clasificaciones estándares de distintos tipos de terrenos y mejoras o usando información pertinente a ventas previas de la propiedad o de propiedades similares; bajo la segunda también se utiliza información pertinente a ventas de propiedades similares o datos relacionados al costo de reposición de las mejoras; bajo la tercera se tributa de acuerdo a distintas categorías de terreno, empleando criterios tales como localización, calidad y uso.

En lo que se desarrolla a continuación, la propuesta de un impuesto predial será presentada en términos de un impuesto cuya base es el valor del mercado de la propiedad inmueble (tierra y mejoras). Tal selección es intencional, ya que coincide con el concepto de valor al cual la gran mayoría de las personas (y futuros contribuyentes) puede relacionarse y entender.

Después de todo, es en esta forma que la mayoría de las propiedades está comprada y vendida. Además, datos pertinentes a dichas compraventas sirven de verificación de los valores oficialmente registrados.

La obligación tributaria (por parte del contribuyente) está determinada al multiplicar el valor de la base por la tasa impositiva nominal. Aunque inicialmente, por razones administrativas, sería recomendable fijar una tasa nominal uniforme para toda propiedad en todos los municipios, apartamos de las “mejores prácticas” internacionales al recomendar una estructura dual de tasas impositivas: una tasa más alta para propiedades urbanas y más baja para las rurales. Tal recomendación toma en cuenta una realidad salvadoreña de que, en general, los predios rurales benefician menos de los urbanos en cuanto a los beneficios recibidos de los servicios gubernamentales. En el mediano a largo plazo es necesario permitir que cada municipio establezca su propia(s) tasa(s) de acuerdo a sus requisitos presupuestarios. Sin embargo, por razones de política macroeconómica y de equidad, es aconsejable fijar límites, tanto mediante el establecimiento de una tasa mínima como de una máxima.

## 5.2 Sistema Catastral

La piedra angular de un impuesto predial moderno es un sistema catastral actualizado. Un sistema de registro catastral consiste de los siguientes componente básicos: mapas catastrales, un sistema de enumeración catastral (número único de identificación) y registros asociados que contienen información describiendo las características del predio, las estructuras, los propietarios (nombres, direcciones, etc.) y un archivo adicional donde el valor de cada compraventa está registrado.

El mapa catastral debería de ilustrar:

- Las colindancias y dimensiones (en metros cuadrados) de cada propiedad;
- Los números catastrales;
- La localización y nombres de las calles, carreteras, caminos, ríos, etc.;
- Números de lotes y cuadras y, si la escala del mapa lo permite, nombres y colindancias de subdivisiones;
- Otra información pertinente.
- Uno de los registros asociados debería contener información sobre las características del terreno y las mejoras (estructuras). Esta información es crítica, porque se usa para clasificar la propiedad con el propósito de valorar la base tributaria. En cuanto al terreno, las siguientes representan características importantes:
  - Uso del terreno y tipo de vecindad (residencial, comercial, industrial, agricultura, etc.);
  - Dimensión y forma;
  - Acceso a servicios públicos (electricidad, agua, alcantarillado) y calles;
  - Zonificación y otras restricciones;
  - Topografía y tipo de suelo;
  - Distancias a sitios concurridos (mercados, escuelas).
- Con relación a las estructuras, las características significativas son:
  - Uso de la estructura y dimensiones;
  - Calidad de la construcción y la clase de materiales utilizadas;
  - Edad, edad “efectiva” y condición;
  - Número de habitaciones y pisos;
  - Mejoras a las estructuras básicas.

También necesario para la administración del impuesto predial es otro registro separado que contiene información sobre cada transacción a la cual está sujeta una propiedad. Dicha información puede ser recopilada de escrituras y otros documentos que tienen que ver con la transferencia de la propiedad inmueble. Ya existen varios buenos puntos de partida para recoger la información requerida: el banco de datos del Centro Nacional de Registros y los datos que posee el Ministerio de Hacienda en relación a la compraventa de propiedades para fines de la aplicación del impuesto sobre transferencias de propiedades.

Ningún municipio en El Salvador posee un sistema catastral actualizado con todas las características anteriormente detalladas. Sobre todo, los valores de mercado de la propiedad inmueble no existen en los catastros municipales. Lo que comúnmente contiene un catastro municipal es información relevante al contribuyente, su dirección y la cantidad de metros cuadrados del inmueble. Esta información es utilizada para cobrar las tasas municipales (alumbrado, aseo, etc.). Dos fuentes de información catastral que hay que aprovechar son los datos en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) y el Registro Social de Inmuebles (RSI), ambos bajo la jurisdicción del Centro Nacional de Registros.

Ya el proyecto está competo en Sonsonate y avanzado en Ahuachapán y Santa Ana y por otro lado la información que posee sería absolutamente útil para efectos fiscales, pues están las dimensiones y registro de propietarios, propiedad pública. Lo único que habría que trabajar sería sobre el valor de los inmuebles, pues solo se contaría con el valor de los traspasos nuevos.

El trabajo de levantar e implementar un verdadero catastro fiscal es de larga duración y requiere de muchos recursos financieros. Sin embargo, la ausencia de un catastro óptimo no tiene que impedir la implementación de un impuesto predial municipal. El sistema proponemos aquí no depende de la existencia inicial de un catastro completo. De hecho, el catastro completo representa una meta hacia la cual los municipios podrían apuntar y, poco a poco por etapas, puede aproximarse al óptimo.

Según explicado a continuación, el impuesto predial puede implementarse por etapas. En la primera se procederá sobre la base del auto-valúo y autoliquidación. En etapas subsiguientes se establecerá sistemas de valoración mediante la aplicación de criterios desarrollados por expertos en la materia (ver inciso 4.3).

### **5.3 Recomendación de Sistema de Autovalúo**

Partimos de la presente realidad de que ni el gobierno central ni las municipalidades poseen un adecuado catastro fiscal, los recursos financieros y el personal adiestrado en la valoración de propiedades para iniciar el funcionamiento de un impuesto predial según opera en países con larga experiencia con este tipo de tributación. Además, no existen manuales, vehículos y otro equipo necesario para iniciar y mantener un catastro fiscal adecuado. Por lo tanto, el problema es el de crear los mecanismos para estimular la participación de personas conocedoras del mercado de bienes raíces, sin abusar de los derechos constitucionales y morales de los propietarios.

Bajo el esquema de auto-valúo, el propietario se encarga de identificar, describir y evaluar su propiedad, luego transfiriendo dicha información a la entidad gubernamental responsable por cobrar el impuesto predial (en alguna proporción del valor auto-declarado). Naturalmente, existiría un fuerte incentivo de subvalorar el predio. Por lo tanto, es imprescindible establecer algún mecanismo para evitar las subvaloraciones.

### **5.4 Control del autovalúo**

Una opción existente para controlar las autodeclaraciones es delegar por la vía del Reglamento a la Ley, el desarrollo de valores de referencia para diferentes áreas del país, en las que se pueda acordar valores similares, tanto para los predios (terrenos) como para las características usuales de las construcciones en ellos construídos, de forma tal que cada municipio podría tener algún punto de referencia para valorar las autodeclaraciones de sus contribuyentes, disminuyendo la evasión que podría generarse con el sistema transitorio de autovalúo. Esta opción tiene la desventaja de que existe la posibilidad de que algunos contribuyentes con propiedades con un valor por encima del de referencia, reciban una “exoneración” parcial por su predio e inmuebles si subdeclaran el valor real, pero lo reportan de acuerdo al valor de referencia. Sin embargo, a pesar de esa posibilidad, sería preferible contar con esta opción que dejar la autodeclaración sin algún tipo de control para coadyuvar a la administración, tal y como sucedió en Costa Rica cuando se aprobó el impuesto sobre los bienes inmuebles en 1995, donde las subdeclaraciones incluyeron valores impresionantemente bajos, en relación con la realidad.

Los valores deben ser muy generales, de manera que sean fáciles de utilizar. La Ley debe otorgarle a una institución

técnica la responsabilidad de implementar estos precios de referencia, siendo el Centro Nacional de Registros (CNR) o el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), dos opciones factibles, que podrían ser sujeto de recepción de fondos especiales para desarrollar los “mapas” de referencia.

La administración debe contar con estos precios al recibir las autodeclaraciones de sus contribuyentes, de manera que los formularios deben confeccionarse con información acorde a la estructura que se siga al implementar los valores de referencia. Técnicamente deben establecerse características generales, diferenciadas de acuerdo a un esquema similar al que se presenta a continuación para cada una de las zonas:

#### UBICACION DEL PREDIO: ZONA URBANA O RURAL

SI ES URBANA:      Total de Metros Cuadrados  
                            Metros cuadrados construídos  
                            Material de construcción (Cemento, Madera, Otro)  
                            Años de construída (Menos de... ó mas de...)

Si recibe servicio de agua potable, alcantarillado sanitario, tren de aseo y/o electrificación

SI ES RURAL: Total de Metros Cuadrados

Distribución de la dedicación del predio:

    % de agricultura y ganadería  
            % de café, % de caña de azúcar, % de cereales,

    % de pastos, % de otro

    % de tierra ociosa

    % de construcción.

De acuerdo con los catorce casos desarrollados en municipios salvadoreños y reseñados anteriormente es relevante indicar que el valor promedio del metro cuadrado en las zona urbana estimado fue de C1,270.00 , siendo el valor mayor (C2,010.00) el utilizado para San Salvador y el menor (C800.00) el utilizado tanto en Nombre de Jesús y en Tecoluca. Para la zona rural el valor mayor utilizado (C15.00) fue en Nueva San Salvador y el menor fue en Nombre de Jesús y en Jucuapa (C4.00), para un promedio de C7.24.

Los valores deben resumirse en grandes zonas. La propuesta es diferenciar entre las siguientes zonas: Area Metropolitana de San Salvador (AMSS), Departamentos Relativamente Más Desarrollados que no pertenecen al AMSS y Departamentos Relativamente Menos Desarrollados.

### 5.5 El Impuesto Predial en el Mediano y Largo Plazo

Según observamos en sección 4.2, las entidades gubernamentales encargadas de administrar y recaudar el impuesto predial utilizan diferentes métodos prácticos para determinar el valor de mercado de una propiedad. Lo que comparten dichos métodos es la crítica necesidad de poseer un catastro fiscal actualizado y formas de valoración que desarrollaron durante largos años de consistente esfuerzo y revisiones. Esta representa una meta futura de los gobiernos central y

municipales de El Salvador y, al mismo tiempo que se va desarrollando e implementando el método de auto-valúo, es altamente recomendable que se inicie esfuerzos conducentes a la implementación del método bosquejado en la presente sección. Es de notar que estos dos métodos no son independientes sino interdependientes. El segundo, cuando esté desarrollado, servirá para fortalecer el primero y vice-versa. También de notar es que el segundo que se resume a continuación requiere de recursos y años para implementarse. Es precisamente para evitar una demora de (tal vez) una década que propusimos el método de auto-valúo.

Proponemos el futuro desarrollo de un sistema de valoración similar al chileno (ver Rosengard, 1998 y Youngman/Malme, 1994), donde determinan los valores fiscales (la base tributaria) utilizando un cuadro que unifica una serie de combinaciones de naturaleza tipo-calidad con otra serie de precios base. Se lleva a cabo el proceso de valoración en forma masiva, utilizando costos unitarios estándares para terreno y estructuras separadamente, luego aplicando una serie de coeficientes de ajuste a los “valores bases” para determinar el valor fiscal de cada propiedad. En otras palabras, la estimación de valor fiscal está derivada de fórmulas basadas en estudios empíricos de observaciones extensas.

Se clasifica el terreno como agrícola y no agrícola. El terreno agrícola está dividido en 12 categorías de utilización actual o potencial basada en fotografías aéreas; se le asigna a cada categoría un valor base por hectárea que se ajusta por coeficientes de localización. Para los terrenos no agrícolas se preparan mapas de valor de terreno y se le asigna cada predio a una zona homogénea (de características similares); otra vez, el valor base está ajustado por coeficientes de localización.

De acuerdo al tipo de construcción (por ejemplo, tradicional de acero, concreto, madera), se agrupan las estructuras (mejoras) en seis categorías generales y 33 subcategorías. Simultáneamente, clasifican a las estructuras en términos de calidad y condición. Luego, se preparan matrices que combinan el tipo de construcción y la calidad, detallando valores unitarios para cada categoría. Los resultantes valores unitarios se multiplican por varios coeficientes de ajuste para tomar en cuenta diferencias en localización, edad y grado de comercialización. Según la ley, los valores base debían de revisarse cada cinco a diez años. Es el Servicio de Impuestos Internos del gobierno central que lleva a cabo todo el proceso de valoración. También prepara el rol anual de contribuciones que contiene toda la información relevante al cobro del tributo (identificación de la propiedad, valor fiscal y obligación tributaria) y lo transmite a las entidades responsables del cobro. El cien por ciento de la recaudación termina en los cofres de las municipalidades: 40% al municipio donde fue recaudado y el restante 60% al Fondo Común Municipal para redistribución basada en una fórmula que discrimina a favor de los municipios más pobres.

## **5.6 Impuesto Predial Territorial**

Una alternativa al impuesto predial basado en valores es tributar sobre la base del área física del terreno y de las estructuras. Los pocos países que actualmente utilizan esta variación del impuesto predial son los de Europa Central y de Asia Central y Este, que tenían un sistema económico y político socialista. Lo visualizan como una etapa intermedia mientras acomodan sus sistemas a un impuesto predial *ad valorem*. En el corto plazo, o durante un período de ajuste, un impuesto territorial ostenta la ventaja de que es relativamente fácil de administrar y prepara el camino para un sistema basado en valores, porque exige muchos de los mismos elementos requeridos de un catastro fiscal: información sobre la ubicación del predio, la identificación de dueños y direcciones, detalles sobre las características del terreno y de las estructuras, en fin, lo que se necesita para la implementación de todo impuesto a la propiedad. Su desventaja principal es que hay que distinguir entre múltiples tipos de terrenos y estructuras y luego utilizar tasas impositivas diferenciadas para producir alguna aproximación (tal vez cruda) del valor.

Sin embargo, se debería de estudiar la posibilidad y la factibilidad de implantar este tipo de impuesto en aquellos municipios donde, por razones administrativas, en el corto plazo será difícil implementar el sistema de auto valúo. Es necesario subrayar la naturaleza transitoria de esta medida. El estudio de Loría (2000) concluye que, con una sola excepción, un impuesto territorial generará un aumento significativo de recaudos municipales en comparación con los ingresos producidos por impuestos a los activos.

## 5.7 Tasas Impositivas

Mundialmente, existe una gama extensa de tasas impositivas que se aplican a la base contributiva (que, en el caso de El Salvador, será el valor de mercado de la propiedad). En general, la tasa estatutaria (nominal) varía entre el 1% y el 3%. Dado que, típicamente, las propiedades están sujetas a valoraciones inferiores a su verdadero valor de mercado, las tasas contributivas efectivas resultan inferiores a las tasas nominales.

La estructura de las tasas puede ser proporcional o progresiva. La aplicación de una tasa proporcional ofrece la ventaja de simplicidad, así minimizando las posibilidades de “regateo” entre el contribuyente y la administración tributaria. Podría argumentarse que, por razones de equidad, la estructura tarifaria debería de ser progresiva puesto que, en general, la posesión de una propiedad de más alto valor refleja la capacidad de pagar más en impuestos. Sin embargo, sobre todo en los inicios de implantar un impuesto predial en El Salvador, la simplicidad administrativa debe ser la meta principal. Por lo tanto, nuestra recomendación es que la tasa sea proporcional y que el propietario pague el impuesto semi-anualmente. La verdadera equidad consistirá en levantar y mantener un catastro fiscal actualizado y, simultáneamente, administrar eficientemente el impuesto predial. Habiendo dicho lo anterior, podría considerarse diferenciar entre propiedad rural y urbana si es que resulta administrativamente factible hacer dicha distinción. La ley tiene que adecuarse a la realidad administrativa, no vice-versa.

Con relación a la autoridad legal de fijar la tasa predial, es recomendable dejarla a la discreción municipal, pero con límites inferior y superior fijados por la ley. Después de todo, la precisa intención de implantar el impuesto predial es la de reformar y fortalecer las finanzas municipales. Por lo tanto, cada municipio debe tener la flexibilidad de decidir el nivel de la tasa predial para que se adecue a sus propias necesidades fiscales.

La fijación del nivel adecuado de la tasa predial dependerá de las necesidades del presupuesto municipal que, en cambio, dependerá de la base impositiva. Se realizaron estimaciones de recaudaciones provenientes de dicha base para catorce municipios estudiados en el reciente estudio de Loría (2000). Al aplicar una tasa referencial del 1%, la recaudación en todos los casos es cuatro veces o más (hasta 80) superior a lo recaudado en 1999 por impuestos a los activos. Hay que tomar estas estimaciones con cierta cautela, ya que no toman en cuenta las posibilidades de exenciones y presumen la ausencia de dificultades administrativas en la identificación de propiedades y en el cobro. Sin embargo, su magnitud es tal que permite bastante optimismo en cuanto a la potencial generadora de un impuesto predial municipal al 1%.

Para los efectos de esta ley, se consideran bienes inmuebles rústicos o rurales, los situados fuera de los límites urbanos y que no tengan acceso al menos a tres de los siguientes servicios básicos: agua potable, alcantarillados sanitarios, recolección de basura. El resto serán considerados como urbanos, incluyendo las áreas de recreación en las zonas costeras.

Las tasas recomendadas por COMURES son:

	Rural	Urbano
Mínimo	0.30%	0.50%
Máximo	0.60%	1.00%

Aplicando las tasas mínimas a veintinueve residencias estudiadas en los catorce municipios incluidos en Loría (2000), la carga tributaria promedio para los propietarios sería de 2.10% de la renta, cuyos valores extremos serían 5.29% y 0.32% , con una desviación estándar de 0.012.

## 5.8 Sustitución del Impuesto al Activo por el Impuesto Predial

Por todo lo anterior, es evidente que muchas de las precondiciones para instalar e implementar un impuesto predial municipal en El Salvador no están vigentes. La piedra angular del impuesto predial, un catastro fiscal completo, no existe en ninguna municipalidad, aunque sí existen en distintas etapas de desarrollo y de actualización, catastros con nombres, direcciones y dimensiones del terreno. Es principalmente por esta razón y la falta de conocimientos y capacitación en sistemas de valoración de bienes raíces que proponemos, por lo menos en la fase inicial, un impuesto de auto-valoración.

Lo dicho anteriormente **no** constituye un argumento a favor de no perturbar en el corto plazo el *status quo* vigente, donde los arbitrios municipales representan un sistema tributario ineficiente e inequitativo. Todo lo contrario. Hay que proceder lo más rápidamente que sea factible a sustituir los arbitrios por el impuesto a la propiedad sin causar una reducción de los ingresos municipales. En otras palabras, por lo menos al inicio será preciso velar que la sustitución de un impuesto por otro sea neutral en cuanto a la generación de ingresos municipales. Por razones de política es también preciso, ya que es necesario “vender” la idea a los contribuyentes actuales bajo el impuesto a los activos de que, en la gran mayoría de los casos, la carga tributaria individual no aumentará. No obstante, la imposición del impuesto predial sí representará una nueva carga tributaria a los propietarios no comerciales, en su mayoría dueños de residencias. Aunque tal vez obvio, es preciso subrayar que los que no son propietarios, en general los menos pudientes de la sociedad salvadoreña, no serán afectados por el nuevo impuesto.

Al respecto se recomienda que los actuales contribuyentes del impuesto a los activos, continúen teniendo la obligación de declarar e incorporar un esquema transitorio de sustitución del arbitrio por el impuesto predial, de manera que el propietario solo pague durante los primeros tres años de operación del predial, la obligación mayor entre el tributo existente y el predial.

## 5.9 Exoneraciones y exenciones

Internacionalmente, las exenciones del impuesto predial que ofrecen la mayoría de los sistemas se relacionan a las propiedades del gobierno (central y local), las instituciones religiosas y caritativas y las embajadas extranjeras. Por razones de equidad, también existen otras exenciones selectivas y particulares a cada país. Algunos exoneran del impuesto alguna proporción mínima del valor total en, por ejemplo, residencias poseídas y habitadas por sus propios dueños.

Es importante reconocer que cada exención y/o intervención selectiva disminuye la base tributaria y, por ende, reduce el ingreso total generado a la tasa impositiva fijada. Además, introduce complicaciones y complejidades al proceso administrativo. Como observado anteriormente, la equidad se alcanza con el levantamiento de un catastro amplio y bien manejado. Es la percepción de esta realidad (es decir, la percepción de no favoritismo y trato igual para todos) que contribuye fuertemente al buen cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Sin embargo, no es realista concebir que un impuesto predial sea adoptado sin alguna forma del alivio contributivo. Tomando en cuenta la realidad del país, recomendamos para El Salvador una exoneración impositiva de los predios localizados en las denominadas “zonas marginales.” Para propiedades afuera de las “zonas marginales”, la mejor forma de alivio no es por medio de una multitud de exoneraciones, exenciones, tasas diferenciales, postergaciones y/o créditos sino mediante el uso de “rompientes de circuito” (en la literatura internacional, “circuit breakers”). Es un mecanismo que vincula la obligación tributaria predial al ingreso corriente del contribuyente; genera una menor carga tributaria predial cuyo monto decrece al aumentar el ingreso. No reduce los impuestos de todo el mundo que podría cualificar para una exención y, por lo tanto, su impacto en la recaudación total es minimizado. En cambio, incrementa la carga administrativa.

Una forma adecuada de establecer las exoneraciones es estableciendo la posibilidad de que propietarios soliciten a la administración alivios totales o parciales en el pago del impuesto, siempre que sean personas con ingresos fijos y/o con escasos recursos, para ello el predio debe ser su única propiedad inmueble y debe ser su residencia. El contribuyente debe

tener la obligación de demostrarle a la administración de que es sujeto del alivio parcial o total, mediante la presentación de los documentos necesarios que establezca el respectivo reglamento a la ley. La definición del grado de exoneración debe estar en función de la carga tributaria, de manera que éste se aplique si la obligación supera el 2% de los ingresos totales anuales de la familia propietaria. Es necesario que la ley establezca la obligación de declarar el impuesto, a pesar de que la propiedad quede exonerada, con el fin de determinar la posibilidad de máxima recaudación que podría tener cada municipio, a fin de establecer niveles de eficiencia en la recaudación.

Esartán exentos de este impuesto los bienes que posea el Estado en los municipios destinados a la prestación de los servicios de salud y educación; los templos y sus dependencias destinadas inmedias y directamente al servicio religioso.

### **5.10 Nivel de Administración**

La administración del tributo debe estar en cada Municipio, permitiéndose la posibilidad de que alcaldías vecinas establezcan administraciones conjuntas a fin de minimizar costos y de optimizar la eficiencia en la recaudación de los recursos. También debe autorizarse la colaboración por parte de órganos del Estado, tales como del Ministerio de Hacienda, el Centro Nacional de Registros y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. También la ley debe establecer un proceso de capacitación facilitada por los entes mencionados.

Por último es importante que la Ley permita utilizar un porcentaje adecuado de los recursos recaudados en la implementación de la administración del tributo, pudiendo ser ese porcentaje mayor en los primeros años, a fin de que la misma recaudación permita mejorar las condiciones administrativas futuras.

### **5.11 Apelaciones**

Todo sistema de tributación predial permite un proceso de apelaciones de la valoración por parte del contribuyente afectado. Comúnmente, el período permitido tiene una duración máxima de 30 a 60 días y existen varios niveles de apelación. En la gran mayoría de los casos el hecho de apelar no posterga la fecha límite para pagar.

La apelación de casos tributarios vía el sistema judicial en El Salvador puede ser muy engorrosa. Una gran ventaja del sistema de auto-valoración aquí propuesto es que reduce drásticamente la necesidad de apelar. Son los mismos propietarios que declaran su propia valoración y, como explicado anteriormente, existen formas para evitar que la subdeclaración sea exagerada.

Para el caso de condicionar la aceptación de las autodeclaraciones a los valores “normales” de los predios, si el valor de la declaración está por debajo del precio de referencia, la administración debe rechazar en cualquier momento del año fiscal la valoración del propietario y será éste quien debe demostrar al Concejo Municipal la justificación de su valoración dentro de los treinta días subsiguientes. Si el propietario no presenta nueva información relevante, la administración aplicará los valores de referencia previamente establecidos.

### **5.12 Sanciones**

Igual a todo otro impuesto, es importante hacer cumplir la obligación tributaria predial. Haber generado un catastro fiscal actualizado, determinado la obligación impositiva de manera no ambigua, entregado las facturas a los responsables del pago del impuesto y efectuado la recaudación de la gran mayoría de contribuyentes, son pasos necesarios pero no suficientes. Hay que cerrar el círculo, lo que exige desarrollar y poner en práctica un sistema de sanciones que penalicen a los que no cumplen su obligación tributaria. Las sanciones deberían de aplicarse automáticamente y deben constituir una amenaza creíble. Es imperativo crear un sistema de sanciones en el cual el costo de la evasión o evitación es significativamente superior al costo del cumplimiento. En la práctica no es fácil—por razones sociales, culturales y políticas.

Si no se liquida el impuesto dentro de un intervalo específico de tiempo después de la fecha límite, debe imponerse una

penalidad igual a, digamos, 10% de la obligación tributaria y cobrar intereses (a tasas de mercado) sobre el balance en mora. Además, debe prohibirse la transferencia de la propiedad hasta que el tributo esté saldado y negarle al contribuyente algunos tipos de servicios públicos (por ejemplo, pasaportes, el derecho de viajar al exterior). Es recomendable publicar (trimestralmente) una lista de morosos, según hacen en Costa Rica. En los casos de delincuencia impositiva más seria (a modo de ejemplo, después de un año de no pagar el saldo, multas e intereses), hay que invocar otras medidas más fuertes en escala ascendente: desde embargar cuentas bancarias y salarios, remover y vender bienes hasta embargar, confiscar y vender la propiedad en subasta pública.

Por último debe establecerse la imposibilidad de transferir los predios si el vendedor no tiene cancelada su obligación tributaria con el municipio al momento de efectuarse el traspaso de propiedad.

### **5.13 Destino de los Recursos:**

Al menos durante los primeros cinco años debe establecerse que al menos el 80% de los recursos recaudados por el impuesto predial deberán destinarse a proyectos de inversión en cada municipio.

Por otra parte, nuestra recomendación es que en la ley se establezca la obligación de informar a los habitantes del municipio acerca de los planes anuales de uso de la recaudación del impuesto, así como el destino de los mismos al finalizar cada período fiscal, información que se le puede entregar al contribuyente al cancelar sus obligaciones fiscales.

## REFERENCIAS

- Andelson, Robert V. (1997). **Land-Value Taxation Around the World** (New York: Robert Schalkenbach Foundation), segunda edición.
- Bahl, Roy W. y Johannes F. Linn ((1992). **Urban Public Finance in Developing Countries** (New York: Oxford University Press).
- Bell, Michael E. (1999). “An Optimal Property Tax: Concepts and Practices,” **Economic Development Institute, World Bank**.
- Cortéz Hernández, Walter y Mariano Rodríguez Solís (1999). **Ley de impuesto sobre bienes inmuebles y su reglamento** (San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas).
- Goetz, Dan, Lorin Pace, y Donald Stout (1992) **Impuesto predial para El Salvador**, Research Triangle Institute, diciembre.
- Gallagher, Mark (1999). **Un análisis de los ingresos municipales, las transferencias, la población y la pobreza en El Salvador** (Washington: DevTech Systems, Inc.).
- Gallagher, Mark y Oscar Melhado (1994). **Bases fiscales para el estado moderno** (San Salvador: Escuela Superior de Economía y Negocios).
- Loría Chaves, Carlos (2000). **Informe de los estudios de impacto en recaudación municipal con implementación de alternativas tributarias** (Washington: DevTech Systems, Inc.)
- Loría Chaves, Carlos (2000). **Informe de II parte del informe de los estudios de impacto en recaudación municipal y en eventuales contribuyentes con implementación de alternativas tributarias** (Washington: DevTech Systems, Inc.)
- Loría Chaves, Carlos (2000). **Informe de estado de situación en relación con el impuesto único sobre inmuebles en la República de Guatemala**. (Washington: DevTech Systems, Inc.)
- Loría Chaves, Carlos (2000). **Informe preliminar de estado de situación en relación con el impuesto sobre bienes inmuebles en la República de Costa Rica**.
- McCluskey, William (redactor, 1999). **Property Tax: An International Comparative Review** (Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.).
- Rosengard, Jay K. (1998). **Property Tax Reform in Developing Countries** (Boston: Kluwer Academic Publishers).
- Strasma, John D. (1965). “Market-Enforced Self-Assessment for Real Estate Taxes,” **Bulletin for International Fiscal Documentation**, V. 19, números 9-10 (septiembre-octubre).
- Tobar García, Rogelio J. (1994). **Evaluación del estudio sobre el impuesto predial en El Salvador**, Informe preparado para el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).
- Youngman, Joan M. y Jane H. Malme (1994). **An International Survey of Taxes on Land and Buildings** (Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers).

## **ANEXO: MARCO DE LA LEY**

El propósito de este marco anotado es arrancar el proceso de preparación del anteproyecto de ley que será necesaria para poner en marcha la reforma propuesta en este documento. Las anotaciones son ilustrativas y solamente representan puntos de partir para esta labor.

LOS CONSIDERANDOS

POR TANTO:

EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y A INICIATIVA DE ...

DECRETA:

La siguiente LEY DEL IMPUESTO PREDIAL MUNICIPAL

OBJETO

HECHO GENERADOR

SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO

BASE DEL IMPUESTO.

EL VALOR DEL PREDIO

CALCULO DEL IMPUESTO Y PAGO

LAS DECLARACIONES:

Todo propietario tiene la obligación de presentar su declaración, independientemente si la ley le permite algún tipo de exoneración.

PODER DE RETAR POR PARTE DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- PUBLICAR VALOR DECLARADO
- INVITACION A COMPRAR
- RECTIFICACION

## BIENES EXENTOS

- ZONAS MARGINALES
- ZONAS AMBIENTALES
- ALEVIOS ESPECIALES

Están exentos de este impuesto:

Los bienes que posea el Estado en los Municipios destinados a la prestación de los servicios de salud y educación; los templos y sus dependencias destinadas inmediatas y directamente al servicio religioso.

Propietarios que residen en el predio en cuestión estarán exonerados de pagar el impuesto cuando sean mayores a los 65 años y cuya obligación tributaria no exceda un 2% de sus ingresos anuales.

Propietarios que residen en el predio de su propiedad estarán elegibles de pedir una reducción parcial del pago de la obligación tributaria cuando pueden mostrar una severa restricción económica o incapacidad de pagar lo debido, cuando dependan de ingresos fijos o pensiones, siempre y cuando la obligación resultante represente una carga superior al 2% de los ingresos brutos de la familia. Si la carga es mayor al 3% la exoneración será total, si se encuentra entre el 2% y el 3%, la exoneración será de un 50% de la obligación.

En todos los casos, el contribuyente deberá demostrar a la administración las justificaciones necesarias para hacerse acreedor del alivio fiscal.

## EJERCICIO IMPOSITIVO

Para los efectos de esta ley, se establece un ejercicio impositivo anual, que comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre, al cual deberán someterse los sujetos pasivos del impuesto.

## LA DEUDA TRIBUTARIA

La deuda u obligación tributaria proveniente del impuesto, existe a partir del día en que termine el ejercicio impositivo. La proveniente de intereses, desde el día siguiente a aquél en que deba verificarse el pago.

## EXIGIBILIDAD.

## INFORMACION

Dentro de los primeros seis meses contados a partir de la vigencia de esta ley, los sujetos pasivos del impuesto están obligados a proporcionar por escrito al municipio donde estén ubicados sus inmuebles, la siguiente información:

- Nombre del propietario o poseedor
- Ubicación exacta del fundo o fundos con indicación del caserío, cantón y municipio. Con indicación de sus colindantes.
- Extensión del inmueble en metros cuadrados

- Inscripción en el registro de la propiedad, registro municipal según el caso o con indicación de que no está inscrito.
- Si posee título de propiedad deberá presentar la fotocopia.

Vencido el plazo sin que el contribuyente hubiere presentado la información en la forma y datos antes dichos se le impondrá una multa de medio salario mínimo vigente en el país al momento del vencimiento del respectivo plazo, según la gravedad del caso y la capacidad económica del infractor, la que será exigida administrativamente.

## SOLVENCIA Y AUTORIZACION

En ningún registro público se inscribirá un instrumento en que se considere alguno de los actos o contratos mencionados en el artículo siguiente, si los contratantes no se encuentran solventes de su impuesto predial, lo cual se comprobará, mediante atestado extendido por el Alcalde. El Registrador deberá hacer relación en el auto por el cual ordena la inscripción, de la fecha y número de las constancias a que se refiere este inciso.

El incumplimiento de lo dispuesto, hará incurrir al Registrador en una multa de de medio salario mínimo vigente en el país al momento del vencimiento del respectivo plazo. Sin perjuicio de las demás responsabilidades que proceda deducirle.

## ACTOS QUE REQUIEREN SOLVENCIA DEL CONTRIBUYENTE.

Se requiere estar solvente del impuesto predial, para inscribir o para la realización de los actos, siguientes:

- a) Enajenación de bienes inmuebles, constitución de hipotecas o anticresis sobre bienes inmuebles, créditos de avío;
- b) Inscripción de declaratoria de herederos;
- c) Traspaso de bienes inmuebles a favor de los legatarios;

El Alcalde a petición del contribuyente, de los responsables del cumplimiento de la obligación tributaria o de cualquier Notario, expedirá constancia de solvencia, previa consulta al CDA, sobre el estado de cuentas del contribuyente.

La constancia de solvencia se expedirá cuando no exista deuda tributaria, es decir cuando el contribuyente se encuentre, de acuerdo a los registros, solvente con el Municipio.

## ADVERTENCIA.

## RESPONSABILIDADES DE ADQUIRENTES.

Cuando se transfieran los derechos de propiedad o de usufructo sobre los bienes afectos a este impuesto durante el ejercicio impositivo, el adquirente será responsable del pago del tributo correspondiente a ese ejercicio. Igual responsabilidad adquirirán los herederos declarados, legatarios o las personas naturales o jurídicas a cuyo favor se establezca un fideicomiso.

Sin embargo en estos casos y para efectos de esta ley, los tradentes serán responsables solidarios en el pago del tributo.

## INTERESES POR MORA EN EL PAGO.

Los tributos municipales que no fueren pagados en el plazo correspondiente, causarán un interés moratorio hasta la fecha de su cancelación equivalente al interés de mercado para las deudas contraídas por el sector comercial.

Se aplicará a la deuda el tipo de interés moratorio que rija al momento del pago de la obligación tributaria, cualquiera que fuere la fecha en que hubiere ocurrido el hecho generador de la misma. En ningún caso esta medida tendrá efecto retroactivo para los efectos del inciso anterior. Los CDA's podrán solicitar al Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, el informe del tipo de interés moratorio establecido por los bancos y financieras.

Los intereses se pagarán juntamente con el impuesto sin necesidad de resolución o requerimiento. En consecuencia, la obligación de pagarlos subsistirá a pesar de no exigirlos el colector al recibir el pago del impuesto.

Si no se verifica el pago de los intereses en los plazos prescritos, se procederá conforme lo ordenado en el artículo siguiente.

#### PAGO COMPULSIVO DEL IMPUESTO.

Transcurrido el término para pagar el impuesto y accesorios, de conformidad al artículo once de esta ley, sin que el contribuyente lo hubiera efectuado, el Alcalde con base a la información del estudio técnico emitirá el atestado correspondiente y lo remitirá para que a través de profesionales de la administración tributaria municipal por éste, se exija ejecutivamente el pago respectivo.

#### REGIMEN SACIONATORIO

Las normas de ordenamiento tributario municipal se interpretarán con apego a las reglas y métodos admitidos en derecho, teniendo en cuenta los fines de las mismas y su significado económico.

Las palabras empleadas en dicho ordenamiento se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda, a menos que haya definición expresa.

Las sanciones ya no mencionadas se aplicarán según los artículos relevantes de la Ley General Tributaria Municipal. La aplicación de la ley de delito fiscal se aplicará de acuerdo con las leyes relevantes en casos de fraude.

#### APELACIONES

#### DISPOSICIONES GENERALES

#### NOTIFICACIONES.

Las notificaciones de la Administración de este impuesto se harán de conformidad al Art. 95 de la Ley General Tributaria Municipal.

#### DE LA RECOLECCION Y ADMINISTRACION DE LOS FONDOS.

Con respecto al manejo de los fondos, los gobiernos municipales serán los responsables de la administración de los mismos. Los bancos colectores habilitados deberán abrir por cada municipio las cuentas especiales, de conformidad a lo establecido en el correspondiente documento regulatorio.

## DESTINO DE LOS FONDOS

Los fondos provenientes de la recaudación del Impuesto, serán destinados para el financiamiento del desarrollo socio-económico local y el fortalecimiento municipal, para la consecución del primero.

## DEROGACION DEL IMPUESTO AL ACTIVO (ARBITRIOS):

Todo impuesto municipal cuya base sea los activos, el patrimonio o el capital, neto o bruto, cuando establecido por ley o no, quedan derogados mediante la presente Ley.

## DE LO NO PREVISTO:

Lo no previsto en esta Ley, supletoriamente será normado por lo establecido en Ley General Tributaria Municipal.

## VIGENCIA:

La presente Ley entrará en vigencia el primer día del año calendario inmediatamente posterior a su publicación en el Diario Oficial.

## TRANSITORIOS:

- a) Durante los primeros cinco años de vigencia de la ley, los municipios estarán obligados a destinar al menos un 80% de los recursos tributarios generados por esta ley a la inversión en obras públicas de beneficio general de su población.
- b) Durante los primeros tres años de vigencia de esta Ley, los propietarios de predios que en el año inmediatamente precedente, a la vez hayan tenido obligación de pagar el impuesto sobre los activos en favor de algún municipio, mantendrán la obligación de declarar ambos tributos y pagarán solamente aquél en que se determine una mayor contribución absoluta.
- c) Durante los primeros cinco años .... RÉGIMEN DE AUTODECLARACIÓN Y DE VALORES GENERALES DE REFERENCIA.....