

## **Impuesto predial y descentralización fiscal del Estado**

Lorena Argueta<sup>1</sup>

pp. 1181-1200

### **Resumen**

En todos los países latinoamericanos, excepto en El Salvador, el impuesto predial es una fuente importante de ingresos municipales. Aunque su importe no soluciona el problema presupuestario local, representa un recurso que, con la transferencia del gobierno central, proporcionaría estabilidad a la inversión municipal. Elemento fundamental de la descentralización fiscal es la correspondencia entre competencias y recursos del gobierno central y local. Por consiguiente, la actividad gubernamental en estos dos niveles debe estar directamente vinculada con su recaudación y con los recursos que administra. El impuesto predial no debe ser considerado como un sustituto del impuesto sobre la actividad económica municipal, puesto que estas dos cargas tributarias son diferentes con generadores distintos. El primero grava la propiedad inmobiliaria, mientras que el otro grava la actividad económica.

### **Palabras clave:**

El Salvador, gobierno central, gobierno local, política económica, política fiscal, finanzas locales, impuestos locales, inversiones públicas, desarrollo económico y social.

1. El artículo parte de un documento elaborado por el Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL), sobre el impuesto predial. Contribuyeron al texto José Larios y Francisco Altschul.

## 1. Reflexiones introductorias

En los últimos años, a partir del aumento del porcentaje del presupuesto nacional transferido a los municipios, se ha notado una mejoría en la cuantía y la distribución territorial de la inversión pública, puesto que ahora todos los municipios tienen garantizada una inversión en proyectos sociales o de infraestructura. Antes de 1998, cuando comenzó la transferencia del 6 por ciento del presupuesto nacional, no había ninguna garantía de tales fondos.

El *Informe de desarrollo humano 2001* establece que “la distribución territorial de las inversiones del Estado mejoró sensiblemente a partir de 1998, con la aprobación legislativa de la transferencia a los gobiernos locales del 6% de los ingresos netos del gobierno nacional. Como resultado inmediato se incrementó en 134% la disponibilidad financiera de las municipalidades, consideradas en conjunto. Al mismo tiempo para el 87% de las municipalidades, las transferencias del gobierno nacional representaron, ese año, entre 2 y 28 veces su recaudación en concepto de tasas e impuestos”.

Asimismo, el informe afirma que “las transferencias han hecho posible que los recursos públicos del Estado lleguen a todos los rincones del país [...] pues la inversión directa del gobierno para el año 2000 solo contempló 124 municipios (47%) [...] los restantes 138 (53%) no hubiesen podido realizar inversiones para el bienestar público si no contasen con las transferencias del FODES”<sup>2</sup>.

Para el conjunto de municipalidades, el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES), instancia a través de la cual se ejecuta la transferencia de recursos descentralizados, representa casi el 50 por ciento de su disponibilidad. La capacidad de los municipios para recaudar fondos disminuye con su tamaño. La cuestión de la transferencia del presupuesto nacional al gobierno local

ha sido muy discutida por la Asamblea Legislativa, los municipios y el poder ejecutivo, sobre todo cuando se debate la aprobación del mencionado presupuesto nacional. El argumento principal de los opositores a la descentralización de los recursos estatales subraya la ineficiencia de la municipalidad en la gestión local. Aun cuando este señalamiento es válido, el debate de la cuestión se ha quedado corto, al menos respecto a dos aspectos relevantes. El primer aspecto es *la necesidad de fortalecer al Estado*, lo cual incluye al gobierno local, y es imposible llevarlo a cabo sin proporcionarle recursos. La responsabilidad de esto último recae en el país y, en concreto, en los actores políticos. El otro aspecto es *la necesidad de superar la pobreza*, sobre todo la eliminación de los contrastes territoriales, los cuales pueden ser superados mejor desde el ámbito local.

La limitación presupuestaria del Estado es otro argumento frecuente para oponerse a la transferencia. La razón es válida, ya que su capacidad para generar recursos fiscales es baja. El aumento de la carga tributaria es percibido negativamente por el contribuyente, cuando no se traduce en inversiones públicas que mejoren su entorno y su calidad de vida, lo cual repercute, a su vez, en mejores negocios o más ingresos. De ahí que el acercamiento del Estado a la ciudadanía debiera ser una preocupación de la administración tributaria. De esta forma, el Estado se sentiría responsable y obligado a dar cuentas de la inversión de los recursos recaudados, así como también a consultar las acciones u obras con consecuencias públicas. Cualquier proceso de descentralización del Estado, que también incluye al gobierno local, implica esta condición. Desde esta perspectiva, hay que considerar que las municipalidades tienen una posibilidad mayor y mejor para acercarse a la ciudadanía, para satisfacer las necesidades locales y para exigirle transparencia y buen uso de los recursos.

2. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de desarrollo humano, 2001*, Cap. IV.

La descentralización estatal exitosa depende de la correspondencia entre las competencias atribuidas y los recursos asignados. Para ello hay que definir las funciones públicas de cada nivel estatal, según su idoneidad, y la generación y distribución de los recursos para satisfacer esas funciones. De esta forma, hay que establecer con claridad qué nivel del gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, se hace responsable de la prestación de un servicio específico, por ejemplo, el agua, la salud y la educación, y cómo gestionar los desequilibrios, es decir, las diferencias de desarrollo, de ingreso, de educación, etc., entre las regiones y los municipios. Como parte de este proceso de definición es necesario determinar las facultades de decisión administrativa de cada nivel estatal, a partir de las responsabilidades, entendidas como competencias —es decir, cómo las instituciones públicas nacionales y locales traducen las decisiones sobre políticas públicas en resultados concretos—. Otro ingrediente es la autoridad política de cada uno de esos niveles para administrar y ejecutar las responsabilidades que le competen, así como el establecimiento de mecanismos de comunicación y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que la afectan. Y, por último, la facultad fiscal es fundamental para consolidar y sostener cualquier proceso de descentralización, que suponga autonomía financiera y capacidad para recaudar, parcial o totalmente, los recursos que el gobierno local invierte en el municipio.

En las últimas tres décadas, muchos estados centralizados han perdido legitimidad en las áreas económica, política e institucional; mientras que el concepto de descentralización ha cobrado importancia como paradigma para la nueva gobernabilidad democrática. Muchos expertos y políticos consideran que la descentralización es “buena” y necesaria. Por un lado, reduce el papel del Estado tradicional, al fragmentar la autoridad central e introducir un sistema de “balances y contrapesos” intergubernamentales. Es, además, una forma para hacer más efectivo y eficiente el gobierno.

La descentralización permite a los gobiernos locales asumir un papel más importante en la provisión de servicios públicos, al mismo tiempo que abre mayores posibilidades para la asociación pública y privada local, incluida la comunidad. Es también un instrumento adecuado para disminuir tensiones y asegurar la autonomía política y cultural de las regiones de un Estado-nación, lo cual tiene relevancia especial en un mundo con múltiples conflictos políticos, económicos, culturales, etc.

La descentralización del Estado salvadoreño, por otro lado, permitiría un mayor pluralismo político partidario, ya que, a diferencia de la mayoría de países, en El Salvador, los concejos municipales están en poder de un solo partido. En estas circunstancias, la descentralización los volvería políticamente más incluyentes. La mayoría de países, prescindiendo de ideologías y de si son gobernados por estados unitarios o federales, tiende a promover la descentralización como la forma más efectiva de gobierno democrático, en una economía abierta, que busca la eficiencia y aspira a promover la equidad entre regiones y entre su población.

Los modelos actuales de descentralización fiscal han sido el resultado de largos procesos de cambio y de negociación política y económica, y continúan en franca evolución. Los países establecen prioridades diferentes. Unos aprovechan las economías de escala y optan por una administración fiscal centralizada; otros se inclinan por la autonomía económica y administrativa de las regiones o localidades. Un elemento recurrente en los procesos de descentralización es el cambio continuo e incesante del marco institucional. Brasil se propone mejorar la administración del impuesto al valor agregado en el nivel estatal. España, después de la reforma del año 2002, por medio de la cual cada región administra los servicios de salud y educación, discute ahora un esquema de solidaridad interregional. Colombia continúa mejorando el proceso de acreditación y aumento de los recursos de los municipios. Chile intenta me-

jorar su Fondo Común Municipal. Argentina, Brasil y Colombia buscan un mejor control del endeudamiento subnacional. En casi todos los países latinoamericanos, la descentralización fiscal y política es un fenómeno de la transición democrática de las últimas décadas.

En la mayoría de países, estos procesos han llevado al establecimiento de marcos políticos de diálogo y a la formulación de marcos conceptuales de descentralización, que guían para la discusión y el establecimiento de los criterios para avanzar. En Colombia, por ejemplo, el proceso de descentralización dura ya varias décadas y ha fortalecido la institucionalidad intergubernamental. En Argentina, los niveles subnacionales tienen potestad para endeudarse con vistas a la gran inversión local y también tienen poder para incentivar la economía local y estatal. En 1994, Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular, que transfiere a las municipalidades el 20 por ciento del ingreso tributario nacional, y los incentiva no solo a invertir más en salud y educación, sino que también ha abierto espacio a la ciudadanía para participar en la política local. En México, desde febrero de 2004, el gobierno federal, los estados y las municipalidades negocian un nuevo esquema de federalismo fiscal, el cual modificará sus respectivas asignaciones tributarias y sus gastos.

En El Salvador, la política de descentralización todavía es un desafío. Su logro más importante de los últimos ocho años ha sido transferir el 7 por ciento del ingreso del presupuesto nacional. El país no cuenta aún con una política de descentralización. Ese avance fue posible por la negociación entre los partidos políticos, los cuales fueron presionados por diferentes actores sociales. La agenda política no incluye la planificación y la concertación de la descentralización de la salud, la educación, el medio ambiente y el ordenamiento territorial.

## 2. Descentralización fiscal y situación actual

La capacidad impositiva de los municipios salvadoreños depende de la Asamblea Legislativa. Las municipalidades solo pueden proponer modificar la ley de impuestos municipales. Así, la responsabilidad tributaria total —impuestos nacionales y locales— corresponde a los poderes ejecutivo y legislativo<sup>3</sup>. Con todo, los gobiernos locales no cuentan con fuentes ricas para generar recursos, pues los impuestos municipales sobre la actividad económica producen poco, debido a que las leyes son regresivas y obsoletas. Además, la actividad económica está concentrada en unos pocos municipios, sobre todo en los del área metropolitana y en los grandes y en algunos medianos.

La fuente principal de ingresos municipales está conformada por las tasas cobradas por servicios y cuyo producto es destinado a cubrir los costos generados. Pese a algunos esfuerzos para contar con una buena base tributaria, que financie la gestión local, como modificación de la ley tributaria, redistribución de algunos impuestos, cuya recaudación es centralizada, etc., el resultado es poco alentador. No debiera haber contradicción entre un gobierno central, que niega al gobierno local la posibilidad de recaudación o financiamiento, y el municipio que demanda más recursos. La verdadera contradicción debiera darse entre un Estado con recursos y capacidad para invertir y lo contrario.

Las experiencias latinoamericanas más avanzadas de descentralización han puesto mucho interés en los mecanismos fiscales para que las administraciones locales y estatales generen sus propios recursos. Por lo general, en estos países existe el impuesto predial y, aunque con diferencias, hay tasa de impuesto al valor agregado, de la renta, de

3. Las municipalidades solo tienen potestad para establecer las "tasas" por servicios específicos como la recolección y disposición de los desechos sólidos, el alumbrado público, la limpieza de las vías públicas, los mercados municipales.

la matrícula vehicular, por transferencias de bienes, todos ellos administrados localmente. Pero en El Salvador, la recaudación fiscal está concentrada en el gobierno nacional,

mientras que el gobierno local solo puede imponer la actividad económica desarrollada en su territorio.

### Distribución de la administración de los impuestos principales

Tipo de impuesto cobrado y administrado por	Gobierno nacional	Gobiernos locales
Impuesto al consumo (IVA)	X	
Impuesto sobre la renta	X	
Impuesto sobre transferencia de bienes	X	
Impuesto al combustible (FOVIAL)	X	
Impuesto a matrícula de vehículos	X	
Impuesto a actividad económica municipal		X

Un estudio<sup>4</sup> de nueve municipios salvadoreños de diferente tamaño, que incluyó San Salvador, Santa Tecla, Santa Ana y Soyapango, concluyó que la mayor parte de la legislación municipal cobra impuestos sobre los activos de las empresas y no sobre sus ingresos o ventas, tal como ocurre en la mayor parte de países; que dicha legislación es contraria a la Ley General Tributaria Municipal, porque son impuestos regresivos, cuyo monto desciende a medida que aumenta el activo de las empresas, con lo cual las empresas más pequeñas pagan más impuestos que las más grandes, y que la aplicación de esta legislación es complicada y más propicia para fomentar la corrupción, porque clasifica las empresas por rango de activos y rubros económicos, aparte de ser una ley obsoleta. Aun cuando el estudio fue realizado con datos de los años de 1997-1998, sus conclusiones no han perdido validez, pues ninguna de estas leyes ha sido reformada para superar estos vicios. Por lo tanto, la legislación tributaria municipal no proporciona una fuente de financiamiento

fuerte para el desarrollo local y, por consiguiente, debe ser reformada para eliminar su carácter regresivo y su obsolescencia. La nueva legislación debe ser complementada con otros instrumentos tributarios de base más amplia, como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, para proporcionar estabilidad a la inversión pública municipal.

En todos los países latinoamericanos, excepto en El Salvador, el impuesto predial es una fuente importante de ingresos municipales. Aunque su importe no soluciona el problema presupuestario local, representa un recurso que, con la transferencia del gobierno central, proporciona estabilidad a la inversión municipal. Elemento fundamental de la descentralización fiscal es la correspondencia entre competencias y recursos del gobierno central y local. Por consiguiente, la actividad gubernamental en estos dos niveles debe estar directamente vinculada con su recaudación y con los recursos que administra. En el ámbito local, el ciudadano tiene mayores y mejores posibilidades para demandar, en forma más

4. Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL). *Finanzas municipales. Estudio de los ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador, 2000.*

directa, la contraprestación de sus impuestos, a través del alcalde. Asimismo, su competencia está más restringida y muy bien delimitada por el territorio.

El diseño del sistema de descentralización fiscal debe considerar con cuidado la correspondencia entre las competencias y la facultad fiscal. De lo contrario, será difícil mantener el equilibrio macroeconómico, ya que tanto el gobierno central como el local se verán tentados a violar los compromisos institucionales adquiridos. Por ejemplo, el gobierno central podría “devolver” responsabilidades al gobierno subnacional sin proporcionarle capacidad fiscal o financiera para cumplir con esas responsabilidades. Asimismo, el gobierno subnacional con nuevas responsabilidades, pero sin capacidad para cumplirlas, sin transferencia gubernamental o sin la generación de ingresos propios, tiende a acumular deudas con proveedores e incluso hasta con los empleados municipales, o bien, acumula deuda comercial la cual, por lo general, tiene unas tasas de interés inapropiadas para cualquier agente económico, privado o público.

En los países con un nivel alto de desarrollo, donde la actividad económica está territorialmente distribuida, la ciudadanía tiene oportunidad para escoger el lugar para su residencia o su empresa, según la carga impositiva y el nivel de devolución del gobierno local. Sin embargo, en países con economías de bajo ingreso, como El Salvador, esta movilidad es imposible, en la práctica, pues la actividad se concentra en el área metropolitana y en algunas otras ciudades. Tampoco existe correspondencia progresiva entre la carga impositiva y el nivel de ingresos. La población con menos ingresos o ingresos medios paga más, en términos relativos, que la población con ingresos mayores, sobre todo porque el principal instrumento de recaudación fiscal es el impuesto al consumo (IVA) que, por definición, es regresivo.

Cualquier proceso de descentralización del Estado, por lo tanto, debe concentrar sus esfuerzos en analizar cómo prestar servicios de forma más eficiente. Asimismo, es importante prestar atención a los mecanismos para redis-

tribuir y compensar los desequilibrios del desarrollo territorial. No obstante las limitaciones en la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, tienen la gran ventaja de la proximidad a la comunidad, la cual les permite conocer de primera mano sus prioridades y así responder de la forma más apropiada. Una ventaja adicional es que son autoridades electas por votación popular y, por lo tanto, deben responder directamente a la ciudadanía y no a las entidades del gobierno central. Están, por lo tanto, sujetas a una contraloría y fiscalización ciudadana mayor y mejor, lo cual, en principio, favorece la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la gestión administrativa. Un impuesto predial bien diseñado es un instrumento fiscal que puede evitar la regresión y garantiza una base imponible visible.

### **3. Los elementos básicos del impuesto predial**

El impuesto predial es aplicado, por lo general, a la tierra y a las mejoras físicas del terreno. En la mayoría de países, tiene como base el valor de mercado de la tierra, más el valor de la construcción. En algunos países, donde el Estado es propietario de la tierra —Taiwán, la Federación Rusa y varios países de la ex Unión Soviética— el impuesto predial se tasa con el valor de mercado de la construcción física. Donde hay mercado de bienes raíces no muy desarrollado, o desarrollado, pero con poca información pública sobre las transacciones comerciales de la propiedad, el impuesto se basa en el metro cuadrado construido, ajustado por factores como la ubicación, en el territorio municipal, el tipo de construcción (materiales) y los servicios como el agua potable, la electricidad, el alcantarillado, el teléfono. La tasa del impuesto tiende a no sobrepasar el 10 o 15 por ciento de su base. Sectores vulnerables como los de bajos ingresos, personas de la tercera edad o discapacitadas, están protegidos por exenciones.

El impuesto predial es visible y es pagado anual o trimestralmente. No está disfrazado con un precio como el impuesto al valor agregado, ni es deducido cada mes de un salario. Para pagarlo, la ciudadanía y el propietario de

un negocio deben, en sentido estricto, meter su mano en la bolsa. Tanto la teoría como la experiencia internacional demuestran que, dado que se trata de un impuesto visible, los gobiernos que lo recaudan son más responsables de su administración. En un Estado descentralizado, con una distribución clara de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, el impuesto predial es una forma atractiva para financiar al gobierno local. Es una potencial fuente de ingresos que puede proporcionar una base tributaria amplia a dichos gobiernos. Desde el punto de vista de la provisión de servicios, este impuesto puede fomentar la eficiencia, ya que es posible evaluar la carga tributaria con el servicio público prestado.

En países desarrollados como Estados Unidos, el impuesto predial está restringido a la propiedad tangible y solo a las inamovibles. Así, el impuesto tasa la tierra y la construcción, según el valor de mercado o *ad valorem* de dicha propiedad. Esto implica la reserva de una porción del valor del inmueble para producir bienes públicos. Al compartir una porción del valor privado de la propiedad con la comunidad, vía impuesto predial, se generan condiciones para que el gobierno local proporcione infraestructura y servicios que, con el tiempo, revalorizan tiempo la propiedad privada, que estimulan la actividad económica local y, por ende, también la generación de riqueza.

### Modalidades para tasar el impuesto predial

Base del impuesto	Definición	Unidad de medición	Países
Valor de mercado	Precio determinado en negociación entre comprador y vendedor de la propiedad.	Ventas previas de propiedades similares; depreciación de costos; capitalización de ingresos.	Canadá, Estados Unidos, Japón, Indonesia, Australia.
Valor de la tierra	Precio determinado en negociación entre comprador y vendedor de la propiedad.	Ventas previas de propiedades similares menos el valor de las mejoras a la propiedad.	Nueva Zelanda, Sudáfrica, Kenya, Jamaica.
Valor de alquiler	Alquiler pagado por inquilino.	Ingreso neto por alquiler.	Francia, Marruecos, India.
Valor por unidad	Tamaño de la propiedad, ajustado por la ubicación, calidad de la construcción y otros factores.	Metros cuadrados de tierra y de construcción.	Israel, Polonia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Armenia, Rumania, Rusia.

Fuente: Enid Slack, "Alternative Approaches to Taxing Land and Real Property", en *The World Bank Institute*, 2001. Citado por Harry Kitchen, Facultad de Economía, Universidad de Trent, Canadá.

Existen dos formas básicas para valorar la propiedad: el valor monetario anual, generado por su alquiler, y el supuesto valor de su venta en un mercado libre (valor de mercado). Los dos criterios son utilizados, en los países desarrollados. En Francia, por ejemplo, donde la mayoría de la población alquila la vivienda, la base del impuesto es el valor de dicho alquiler. Mientras que en el Reino Unido, Estados Unidos, Alemania, Holanda y Japón, donde hay una propor-

ción elevada de pequeños propietarios, la propiedad se tasa de acuerdo al valor de mercado. En países como Turquía, Colombia y Ecuador, influenciados por la tradición anglosajona, también se tasa de acuerdo al valor de mercado de la propiedad. El valor de mercado que se debe utilizar viene determinado, en cierta medida, por el tipo de propiedad, es decir, generalizada o concentrada y, entonces, la mayoría de la población alquila el lugar de residencia.

Desde el punto de vista de la recaudación municipal y del desarrollo del mercado de la propiedad es mejor basar el impuesto en el valor de mercado y no en el monetario anual, generado por el alquiler, ya que reduce la base y la fuerza de los gobiernos para obtener tasas altas y minimizar las exenciones.

La administración es fundamental para mantener la neutralidad tributaria y la robustez de la generación de ingresos tributarios. Entre mejor sea la administración del impuesto, mejor será su distribución entre los residentes del municipio. Una buena administración implica la actualización constante de la base de datos de los predios, conocer a los propietarios, cobrar a tiempo el impuesto, valuar de forma frecuente, facilidades operativas para la cancelación del contribuyente y acceso a información por parte de este.

Cuando la base del impuesto es el valor de mercado de la propiedad, no es necesario legislar el avalúo de la propiedad efecto del impuesto predial. Por lo general, basta con especificar que dicho avalúo se hará con base en técnicas de valoración de mercado, por ejemplo, el valor de una propiedad puede ser una función de la venta reciente de propiedades similares, en la zona donde se encuentra ubicado. Es muy importante determinar qué agencia gubernamental validará el avalúo de la propiedad y qué juzgado civil administrará las quejas o querrelas de los contribuyentes.

En los países latinoamericanos, se utilizan varias fórmulas para determinar el valor de las propiedades y tasar el impuesto predial. El autoavalúo es una opción administrativa válida, cuando la base del impuesto se fundamenta en una fórmula que parte de las características físicas. Esta opción no es recomendable en países donde la base del impuesto es *ad valorem*, o sea, en el valor de mercado de la propiedad. Algunos expertos argumentan que esta opción solo refleja el valor real de la propiedad cuando la ley demanda que el propietario solo pueda vender de acuerdo con el valor de su declaración predial. En países donde el valor de

la tierra es usado como punto de partida del impuesto predial, la base del impuesto se determina a partir del valor de la propiedad, menos el costo de las mejoras (la construcción). Este método tiene, sin embargo, dos debilidades. Administrativamente, se pierde mucho tiempo en determinar el costo de las mejoras y la base del impuesto se vuelve más pequeña, lo cual aumenta las tasas y evita las exenciones.

Las exenciones, para favorecer a sectores vulnerables, son necesarias. Pero estas deben ser limitadas para mantener la robustez de la recaudación fiscal. Por otro lado, pocas exenciones permiten una base impositiva amplia y una tasa más bien baja. Asimismo, permite simplificar su administración. Las exenciones comunes, en diferentes prediales, incluyen a los propietarios de escasos recursos, es decir, a propiedades con valores catastrales bajos, según la realidad del mercado local, personas de la tercera edad y personas con incapacidades físicas; así como también las propiedades utilizadas por organizaciones internacionales, gobiernos, organizaciones sin fines de lucro, religiosas, caritativas y educativas.

En América Latina, la ley, por lo común, define un rango mínimo y otro máximo para tasar este impuesto. Cuando está ligado al financiamiento y al mantenimiento de la infraestructura básica local, es recomendable aplicar la tradición latinoamericana, cuyo rango se puede ajustar según el costo de la provisión y manutención de la infraestructura.

Un tema de discusión es si los hogares y las empresas deben estar sujetas a la misma tasa. Es recomendable usar una tasa igual para ambas modalidades, porque es una manera para obligar al gobierno local a esforzarse por mejorar los servicios y la infraestructura pública, con lo cual atrae y retiene a las familias y las empresas dentro de su jurisdicción. Además, algunos estudios empíricos, llevados a cabo en economías capitalistas maduras, como Estados Unidos y Canadá, muestran que los hogares reciben más beneficios que las empresas de una determinada jurisdicción

municipal<sup>5</sup> y que en países subdesarrollados, como El Salvador, con un déficit social alto y con una infraestructura local pobre, la variedad de tasas entre hogares y empresas haría que estas últimas descargasen su responsabilidad tributaria en los hogares. La opinión contraria sostiene que las empresas generan más externalidades que demandan mayor inversión en servicios públicos, por ejemplo, más contaminación, más tráfico y, en algunos casos, consumo de más recursos naturales. Por lo tanto, sus impuestos deberían compensar estos gastos.

El sujeto del sistema de este impuesto es el predio. Pero para ello es necesario mantener registros actualizados, que permitan determinar quién o quiénes son los propietarios, ya que el dueño de la propiedad debe pagar la obligación tributaria. Asimismo, según las expertas del Lincoln Land Institute, Joan Youngman y Jane Malme, este impuesto es un instrumento que coadyuva a minimizar la especulación de la tierra y las fluctuaciones desproporcionadas de su valor, un elemento importante para la planificación urbana y el desarrollo del mercado de bienes y raíces. En Alemania, por ejemplo, promovió la construcción de viviendas para los hogares de bajos ingresos. En efecto, el gobierno alemán determinó que la base para tasar el impuesto predial sería el valor de mercado y no el valor catastral, estipulado por medio de una fórmula. El fin de esta modificación era reducir la tendencia de los desarrolladores privados a “acumular” tierra para edificaciones futuras, con lo cual limitaban el espacio para la construcción de viviendas para los hogares de escasos recursos. El estado de Vermont limitó el desarrollo de las urbanizaciones rurales con la creación de un impuesto sobre las ganancias de la tierra. Cuando la plusvalía de esta alcanza el

200 por ciento, en los tres primeros meses, la tasa del impuesto predial es del 80 por ciento. Cuando la plusvalía llega al cien por cien, en cinco años, la tasa es del 5 por ciento<sup>6</sup>.

La definición de las competencias es una condición necesaria para que el impuesto predial cumpla su función de proveer recursos para financiar los servicios públicos, en el nivel local. Kent Eaton<sup>7</sup> (Universidad de Princeton) argumenta que la descentralización tiene más oportunidades cuando los gobiernos subnacionales tienen *capacidad de gobernar*. Esta capacidad comprende los derechos, las reglas, la autoridad y las acciones de los gobiernos subnacionales, en las áreas del gasto y de los recursos fiscales y financieros. En el ámbito del gasto, se deben determinar con precisión los niveles de responsabilidad de dichos gobiernos. Así, cuando el gobierno nacional regula la organización territorial, los márgenes de autoridad de los gobiernos municipales, en la definición del uso de la tierra local y de la planificación urbana, se deben determinar con exactitud. La clave está en el establecimiento de las reglas que especifican qué impuestos serán locales, quién determina su base y su tasa, así como también las reglas para las transferencias intergubernamentales.

**Un impuesto predial bien diseñado es un instrumento fiscal que puede evitar la regresión y garantiza una base imponible visible.**

En un esquema de descentralización efectiva y real, el impuesto predial no solo provee fondos fiscales, sino que también es un instrumento para financiar la infraestructura pública local, para desarrollar mercados de bienes raíces sólidos y para incentivar a la empresa privada a que renueve los espacios urbanos decaídos.

Las propuestas de Eaton no son nuevas. Según Marcur Olson (1969), las personas viven en jurisdicciones con traslapadas, en diferentes niveles gubernamentales — municipal,

5. Harry Kitchen, *Property Taxation: Issues in Implementation*, 2005.

6. Joan Youngman y Jane Malme, *The Property Tax in a New Environment: Lessons from International Tax Reform Efforts*, pp. 8 y 9.

7. Kent Eaton, “Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile”. *Comparative Political Studies*, Vol. 37, 2, 2004, 218-244.

regional y nacional—, en los estados descentralizados. Al menos, en teoría, los ciudadanos que votan y consumen pagan impuestos y reciben servicios, vía el gasto público, de los diferentes niveles de gobierno. El “principio de la equivalencia fiscal” de Olson expresa, en lo fundamental, que la ciudadanía debe pagar impuestos en cada nivel de gobierno, en función de los beneficios recibidos de cada una de esas jurisdicciones, y estos últimos deben estar determinados por la definición de competencias. Según la lógica del principio de la equivalencia fiscal, se puede argumentar que los ingresos de los gobiernos municipales no solo deberían servir para recaudar fondos propios, sino que también podrían considerarse como sustitutos del “precio” que las personas particulares y las empresas pagan por los servicios municipales recibidos.

Ahora bien, reducir las finanzas municipales a una serie de tarifas para cubrir servicios municipales específicos no es eficiente ni justo, ya que muchos de esos servicios son bienes públicos por los cuales los consumidores difícilmente revelan lo que estarían dispuestos a pagar. En esta categoría se encuentran el ordenamiento o la planificación urbana deseada por la comunidad, la disposición de los desechos sólidos para que no constituyan una amenaza para la salud pública, el ordenamiento del tráfico y los mercados públicos.

Los impuestos sobre la renta de las personas naturales y jurídicas, según el reconocido experto internacional William Dillinger<sup>8</sup>, tienden a tener efectos más directos y visibles en la oferta de mano de obra y en la inversión que el impuesto predial. De ahí que el impacto de este impuesto en la macroeconomía sea mínimo, puesto que se trata de una

carga tributaria sobre un activo cuya oferta es inelástica<sup>9</sup>. O sea, la tierra de un país es un bien finito y el impuesto, por sí solo, no aumentará o disminuirá su oferta. Pero sí puede afectar, en el largo plazo, la cantidad de construcción ofertada, en una jurisdicción municipal<sup>10</sup>. Un impuesto predial muy elevado detendría la construcción de bienes inmuebles. En cambio, su ausencia genera un desarrollo urbano desordenado, y más importante aún, imposibilita al gobierno municipal coadyuvar al dueño de la propiedad a generar valor y plusvalía con ella. La falta del impuesto predial no permite la renovación de las antiguas zonas urbanas ni tampoco el financiamiento de los servicios públicos que valorizan o dotan de longevidad a los bienes privados. De nuevo, para cumplir estos fines, es necesario definir las competencias locales, con lo cual este sector público contribuye a promover el desarrollo económico local por medio de la oferta de servicios públicos que valorizan la propiedad.

Así, pues, en un Estado descentralizado, el impacto del impuesto predial en la macroeconomía es mínimo, porque la cantidad recaudada debe ser devuelta con el cumplimiento de las competencias del gobierno local. Su impacto económico, en América Latina, donde el impuesto tiende a recaudar entre el 0.5 y el 1 por ciento del producto interno bruto, no equivale al de los impuestos directos e indirectos, recaudados por los gobiernos centrales. En las economías más desarrolladas, el impuesto predial oscila entre el 20 y el 30 por ciento del producto interno bruto. En suma, su impacto en la actividad macroeconómica salvadoreña sería mínimo, ya que podría llegar a representar, y eso con mucho esfuerzo, no más del 1.5 por ciento de su producto interno bruto<sup>11</sup>.

8. William Dillinger, *Urban Property Tax Reform, Guidelines and Recommendations*. The World Bank, Washington, 1992, pp. 2-3.

9. La oferta de un bien es inelástica cuando la cantidad suplida no es sensitiva a los aumentos (o las rebajas) de su precio. La tierra es finita y fija, pero la construcción no.

10. En un Estado descentralizado, un aumento en las tasas del impuesto predial no debería detener la actividad económica del país, ya que la carga debería basarse en los beneficios que serán prestados o derivados por una jurisdicción municipal.

11. En México, representa el 0.8 por ciento del PIB de acuerdo a estudios de la Organización Económica Europea. En Austria y Suecia llega hasta el 14 por ciento del PIB. Estos números tienen que contextualizarse dentro del marco de la tradición de cultura política y fiscal de cada país, del marco de competencias entre niveles de gobierno y de capacidad de pago de la población en su conjunto.

Por otro lado, desde el desarrollo local y regional, un impuesto predial bien diseñado y administrado revalorizaría la propiedad, facilitaría el uso de la tierra y de la organización territorial, y crearía un círculo virtuoso entre beneficios públicos y generación de plusvalía a los propietarios de la tierra. Desde el punto de vista de la generación de riqueza en las familias de pequeños y medianos ingresos, debe permitir al gobierno local proporcionar un mayor beneficio público, mantener y aumentar el valor de la propiedad, proveer incentivos para que la acumulación de capital intergeneracional aumente las posibilidades de mejorar el nivel de vida, y aumentar la liquidez en la macroeconomía.

La evidencia empírica del mundo desarrollado y capitalista desautoriza a quienes se oponen a este impuesto porque desanimaría la inversión y la construcción. John Joseph Hillis<sup>12</sup> (Universidad de Maryland) documenta cómo el impuesto predial *ad valorem* fue una herramienta eficaz para financiar la infraestructura pública que valorizó la propiedad, evitó la especulación y sentó las bases del desarrollo económico del estado de Indiana. Incluso los propietarios cuya carga tributaria experimentó un aumento, apoyaron el cambio a un impuesto predial *ad valorem*, ya que los beneficios eran visibles. Esta modificación les permitió revalorar su propiedad y aumentar su liquidez para emprender nuevas actividades económicas. La descentralización del Estado salvadoreño con competencias y asignación de recursos bien definidas haría del impuesto predial *ad valorem* una herramienta clave para la construcción de consensos sobre las obras públicas locales y daría paso a un desarrollo local sostenible y a una mejor calidad de vida.

Un Estado descentralizado, según Kent Eaton, proporciona a los gobiernos subnacionales legitimidad política y capacidad fiscal para gobernar localmente. Cuando los alcaldes y los concejos municipales son elegidos

por el voto popular, entonces, es necesario dotarlos de la capacidad fiscal para gobernar. Históricamente, el impuesto predial es una herramienta fiscal del gobierno municipal. No obstante, en los países en desarrollo, el ambiente no lo favorece. Además de las debilidades administrativas gubernamentales, la concentración de la riqueza y del poder político bloquean su introducción o minimizan su efectividad.

La ubicación de la administración del impuesto predial está en función de varias disyuntivas de política pública. Desde la perspectiva política, la mayoría de los países latinoamericanos, incluidos los estados federales, posee tradiciones centralistas y dinámicas centralizadoras. Esa tradición combinada con una cultura política poco democrática da paso a la tendencia a la concentración de la autoridad política y de la recaudación tributaria en el gobierno central. Por eso, el impuesto predial no siempre es recaudado local o regionalmente y no siempre se asigna para financiar las responsabilidades municipales. En Panamá, por ejemplo, el impuesto lo recauda el gobierno central y su producto forma parte de sus ingresos. Desde la perspectiva administrativa, los gobiernos subnacionales de los países subdesarrollados son débiles. Al optar por la descentralización del Estado, el gobierno local y las agencias del gobierno central deben coordinarse. En Colombia, por ejemplo, las municipalidades de Santa Fe de Bogotá y de la región de Antioquia tienen un catastro independiente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la agencia del gobierno central que administra el catastro del resto del país. Sin embargo, la recaudación del impuesto predial es local. Desde la perspectiva fiscal e independientemente del nivel gubernamental responsable de su administración, la cuestión determinante es el destino de los fondos provenientes del impuesto predial. Hay dos posibilidades, por origen y por destino. Por origen significa que

12. John Joseph Hillis, "The Property Tax as a Coordinating Device: Financing Indiana's Mammoth Internal Improvement System, 1835-1842". National Bureau of Economic Research. Noviembre, 2001.

el producto de este impuesto recaudado por una determinada municipalidad pertenece a ella. Por destino significa su producto, con independencia del lugar de la recaudación o de la instancia que lo administra, se distribuye entre las municipalidades de acuerdo a un compromiso nacional. La opción por destino se aplica a los impuestos administrados por el gobierno central.

La descentralización fiscal del Estado depende de la forma que adopten los aspectos políticos, administrativos y fiscales. Cuando el producto del impuesto predial regresa a la municipalidad donde fue recaudado, el Estado tiende a descentralizarse más y es más democrático, ya el vínculo entre las competencias y la asignación de la recaudación más la visibilidad de su producto y del gasto local desembocan en la participación ciudadana. Cuando el producto del impuesto se distribuye nacionalmente, según una fórmula intergubernamental, la descentralización es débil.

No es fácil, en términos técnicos, mantener y actualizar la información sobre la propiedad y sus diferentes tipos. Aun cuando existan mapas satelitales y procesos del registro de la propiedad, el proceso es lento y el gobierno central no lo financia de forma adecuada. Transferir el registro de la propiedad para crear un catastro fiscal es difícil, porque existen propiedades en disputa y porque, en la mayoría de los casos, el registro es administrado de forma manual y con papeles y registros no actualizados. Asimismo, la debilidad administrativa del registro favorece que sus funcionarios decidan de forma discrecional y arbitraria. Una administración pobre recorta la legitimidad política del impuesto predial y el cumplimiento de la obligación, por parte del contribuyente. En estos casos, la carga impositiva se concentra en los medianos y pequeños propietarios urbanos, quienes tienen menos capacidad para eludirla. Una administración efectiva mantie-

ne el catastro y su base de datos actualizada y cobra puntualmente a todos los contribuyentes. La administración activa del impuesto minimiza el impacto de los contribuyentes que se benefician de los servicios locales, pero eluden o evitan contribuir fiscalmente con la municipalidad.

El impuesto predial puede ser administrado eficazmente y, por lo tanto, obtener legitimidad política y ampliar la base de contribuyentes cuando identifica todas las propiedades sujetas a él, las valúa de acuerdo a la ley, estima el impuesto sobre cada propiedad, informa al contribuyente el monto de su obligación, la fecha en que la debe hacer efectiva y los cargos o intereses asociados por incumplimiento y, por último, recauda el impuesto. El monto recaudado depende de la

observancia rigurosa de estos principios. El esfuerzo debe ser continuo y debe estar organizado por la agencia local o regional responsable de administrarlo y recaudarlo.

La administración local del impuesto predial concede al gobierno local competencia para determinar su base y

para decidir sobre la política pública, es decir, dicha base, el valor de las tasas y las exenciones. Por lo general, la autonomía del gobierno local está legislada nacionalmente, aunque esa legislación incluye la autoridad del gobierno central para supervisar y revisar las decisiones locales. En Estados Unidos, el gobierno federal delega el impuesto predial y los cargos o las tasas asociadas a la propiedad en el gobierno local. De esta manera, se establece una relación directa y fluida entre impuesto local y servicios municipales, y permite una mayor fiscalización de parte de la ciudadanía sobre el gobierno local. Esta disposición tiene algunas desventajas. El costo administrativo es alto, las diferencias entre las regiones tienden a ampliarse y no existen mecanismos compensatorios, a través

**Así, pues, en un Estado descentralizado, el impacto del impuesto predial en la macroeconomía es mínimo, porque la cantidad recaudada debe ser devuelta con el cumplimiento de las competencias del gobierno local.**

de transferencias intergubernamentales que superen las desigualdades o los desequilibrios horizontales<sup>13</sup>.

En términos generales, la administración local es ventajosa, porque otorga más responsabilidad al administrador local que recauda los impuestos en este nivel; permite más flexibilidad para hacer ajustes, a raíz de los avances de la tecnología y del aumento de la capacidad administrativa local; hay más liberal para que la administración local desarrolle políticas que reflejen las condiciones y características del territorio; demanda más rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de dicha administración local; y porque promueve más una cultura cívica de pago de impuestos, al mismo tiempo que una mayor responsabilidad en la provisión de servicios de calidad. Pero también hay desventajas, entre ellas, están el diferente trato dado a los contribuyentes por diferentes administraciones locales, lo cual crea la sensación de hostigamiento fiscal en los primeros; el personal de esas administraciones suele estar poco calificado; la efectividad de la administración tributaria puede verse afectada si la coordinación o el intercambio de información entre las diferentes administraciones tributarias es insuficiente, por eso conviene establecer un único número de identificación tributaria; y el costo de la administración tributaria local puede ser elevado, si su tamaño no permite desarrollar economía de escala.

Una administración local, apoyada por una agencia nacional, proporciona a aquella un impuesto local, pero el gobierno central define la base tributaria, las tasas y las exenciones. El papel del gobierno central o su equivalente, la agencia nacional, consiste en tomar parte en la administración en cuanto a la identificación de los predios, la actualización de las bases de datos, el avalúo de las propiedades y su tasación, la recaudación, el control de la mora y de los morosos, las ape-

laciones legales, etc. En Nueva Zelanda hay un “valuador” de propiedades, apoyado en una agencia nacional que trabaja localmente. Esta opción es más neutral en temas locales que podrían ser politizados, por ejemplo, el avalúo de las propiedades, la administración del impuesto, la recaudación y el control de la mora. En Colombia, el catastro es multiusuario. El gobierno local retiene la planificación municipal, el diseño de los servicios públicos y el uso del suelo urbano y rural. El gobierno nacional asume el sistema de notariado y registro, la curaduría urbana, la planificación regional, las empresas públicas, los ministerios y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que apoya los avalúos municipales. Esta modalidad implica variedad de insumos y numerosos productos. Algunos son producidos directamente —cartografía, planos, índices de medición socioeconómica y levantamientos socioeconómicos y mediciones de campo—, otros son recibidos por entidades estatales —el notariado y registro, las curadurías urbanas y las oficinas de planificación municipal—. Asimismo, recibe información directa de la ciudadanía interesada. La gestión se ajusta a la legislación establecida. La desventaja surge en la relación de los departamentos de planificación urbana —que emiten los permisos de construcción y mejora de las construcciones existentes, los cambios de la zonificación urbana— y los catastros municipales con la agencia nacional. Esta opción, al igual que la anterior, no está libre de desequilibrios horizontales, los cuales deberían ser superados por las transferencias intergubernamentales.

Chile y Panamá tienen una administración y distribución del producto del impuesto predial centralizada. Esta opción se puede justificar desde la eficiencia y las economías de escala, pero, entonces, el impuesto en cuestión deja de ser una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo local. Con todo,

13. Se refiere a la desigualdad entre los gobiernos locales, debida a los diferentes niveles de desarrollo económico, capacidad para movilizar recursos propios, costos de la provisión de los servicios y habilidades diferentes en la provisión de servicios.

una administración centralizada supone una sola administración, líneas de autoridad y de liderazgo claras, uniformidad de procesos y procedimientos, un único sistema informático con un número de identificación tributaria por cada contribuyente, prescindir del intercambio de información entre diferentes niveles gubernamentales, identificación fácil de contribuyentes que no declaran o no pagan, uniformidad para tratar avalúos, auditorías, multas y apelaciones, una misma metodología para levantar los avalúos, control único de todas las obligaciones tributarias del contribuyente, y manuales de capacitación y producción uniformes.

Las desventajas son la percepción, y el peligro real, de que el gobierno regional y local ejerce poco control sobre el producto de unos tributos locales, administrados por el gobierno nacional, y la incapacidad del gobierno local para determinar sus políticas de fiscalización y auditoría. De nuevo, es importante insistir en que la solución ideal no existe. Cada país ha optado según el grado de su centralización o descentralización, de su capacidad administrativa local y el nivel de la presión política del gobierno local o de otros actores también locales. En definitiva, el impuesto predial es complejo por razones de orden político, técnico y administrativo.

La experiencia del impuesto predial en los países en desarrollo enseña que su introducción no puede limitarse a discutir sobre una ley, sino que se debe prever cómo definir la base del impuesto, cuáles deberían ser las tasas para propiedad urbana y la rural, y qué nivel de gobierno debería tomar estas decisiones. Una definición muy importante es *cómo y quién administra el impuesto para que obtenga la mayor legitimidad y devolución para el desarrollo del país.*

#### 4. Algunas recomendaciones para la introducción del predial

El debate sobre un recurso que provea a las municipalidades salvadoreñas de un impuesto local robusto, permanente y predecible, comenzó en el período municipal de 1997-2000, cuando el gobierno de San Salvador, con el apoyo del gobierno sueco, estudió los impuestos municipales<sup>14</sup>. El estudio concluyó que el impuesto actual sobre los activos netos es una opción controversial, desde el punto de vista económico, ya que crea incentivos para eludirlo o para no informar de la acumulación de capital y riqueza en las empresas. Además, la medición de la distribución de la carga tributaria en empresas de diferente tamaño mostró que el peso mayor recaía en las micro y pequeñas empresas. La administración del impuesto es complicada y este no es elástico, o sea, las mejoras en la actividad económica municipal no se traducen en aumento significativo en la recaudación.

El estudio presentó alternativas para mejorar el sistema fiscal de la municipalidad. Por una parte, propuso superar su carácter regresivo con una tasa proporcional para todas las empresas y, por otra, planteó simplificar el impuesto con la creación de una tasa única, que exonerara a la micro y pequeña empresa. Para estas, recomendó el pago anual de una licencia para hacer negocios en el municipio. Asimismo, recomendó introducir un impuesto predial<sup>15</sup>. La propuesta de la municipalidad de San Salvador se concentró en una alternativa para reformar la ley de impuestos y establecer una tasa proporcional, que superara el carácter regresivo actual. La propuesta fue rechazada por la gran empresa privada y el partido gobernante.

14. José I. Larios y Paz Castillo-Ruiz, *Diagnóstico fiscal y administrativo de la situación actual de la gerencia financiera de la alcaldía municipal de la ciudad de San Salvador: Propuesta de Reforma para el corto, mediano y largo plazo. Documento de trabajo.* Gobierno municipal de San Salvador, 1997.

15. *Ibidem.*

Luego, con el auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos, se hicieron varios estudios técnicos para cuantificar el impacto de un impuesto predial en varios municipios. Las estimaciones se fundamentaron en los datos del impuesto al patrimonio, suprimido a principios de la década de 1990. En consecuencia, se redactó un proyecto de ley para establecer la base del impuesto predial, la tasa, las exenciones y otros aspectos básicos. Este trabajo de gran calidad, y bastante caro, fue tomado como un aporte técnico, que alimentó la discusión en los concejos municipales y en otras instancias, pero no llegó a la Asamblea Legislativa.

El fondo de las iniciativas para establecer el impuesto predial ha sido más técnico que político. En efecto, los órganos e instancias que deben tomar la decisión no han tenido espacio suficiente para desarrollar la discusión. Ninguno de los países aquí mencionados con impuesto predial ha eliminado el que se efectúa sobre la actividad económica. En todos los casos, se trata de dos impuestos que gravan diferentes esferas. Uno grava a la empresa, por su actividad económica, mientras que el otro grava a la propiedad inmobiliaria.

Cuando los fondos generados por el impuesto predial se vinculan a competencias municipales específicas, entonces, los municipios deberían contar, al igual que en el resto del mundo, con otro tributo para mantener la infraestructura local, proveer servicios, mitigar externalidades como el tráfico, el ruido, la contaminación ambiental, producto de la actividad económica, pagar la deuda municipal, contraída para mejorar la competitividad territorial. Se trata de proporcionar a las autoridades elegidas democráticamente de los instrumentos fiscales y financieros para gobernar (ver Kent Eaton).

El impuesto predial es un instrumento necesario para el desarrollo local y la protección del valor de la propiedad privada y es un instrumento para mitigar la especulación de la tierra y fortalecer la organización

territorial; asimismo, es una fuente para financiar los servicios públicos locales y un instrumento muy útil para la construcción de gobernabilidad.

Dado que este impuesto no existe todavía en el país, el proceso para concertarlo y diseñarlo cuenta con un buen instrumento en las lecciones de otras experiencias relevantes. Aquí se presentan algunas recomendaciones, basadas en esas experiencias. Dada su naturaleza visible, el producto del impuesto debe ser utilizado también de forma clara y transparente en la localidad. Esto supone revisar las competencias del gobierno municipal. El código municipal actual, aun con sus reformas, no especifica con claridad la responsabilidad de algunas competencias. En consecuencia, estas siempre están sujetas a la interpretación política coyuntural. Por lo tanto, el primer paso recomendable es *definir con mucha precisión las competencias del gobierno local*.

Una vez realizada esta tarea, es, en teoría, mucho más fácil determinar la utilización de los fondos recaudados, con lo cual se puede aplicar el principio de *equivalencia fiscal* (Marcur Olson). La gobernabilidad local depende de los recursos fiscales, sin ellos no es posible gobernar ni obtener legitimidad política, a partir del desempeño de funciones estatales. Como el tipo y la cantidad de las responsabilidades específicas que serán atendidas por el impuesto predial deben responder a la recaudación real, conviene partir de estimados.

Algunas responsabilidades que podrían ser cubiertas con los fondos del impuesto predial: el financiamiento y mantenimiento de infraestructura como los drenajes, el mantenimiento de los espacios públicos, las obras de prevención y la mitigación de riesgos, los proyectos de renovación urbana, y aquellos aspectos que faciliten la actividad económica y protejan el valor de la propiedad.

Lo más recomendable es el *impuesto predial ad valorem*, es decir, sobre el valor de mercado del terreno más las construcciones.

La implementación del impuesto debe ser llevada a cabo de forma gradual, en términos de mediano plazo, hasta cubrir todo el territorio nacional. La implementación debe *comenzar por las principales áreas urbanas*, dejando para el final las rurales. En concreto, puede comenzar por las catorce municipalidades que conforman el área metropolitana de San Salvador. La ejecución puede estar a cargo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), la cual debe consolidar la información catastral de los municipios, la del Centro Nacional de Registro de la Propiedad y la propia. Así consolidado, la información no solo es útil para recaudar el impuesto, sino también como instrumento para la planificación urbana.

La segunda fase puede extenderse a los principales centros urbanos del resto del país —Santa Ana, San Miguel, Sonsonate, Usulután y La Unión—. Las poblaciones de tamaño mediano podrían ser incluidas en la tercera fase. Al final, tal como se señaló antes, estarían las zonas rurales. La experiencia acumulada en cada una de estas fases resulta fundamental para el desarrollo de la siguiente. Cada municipio debe administrar su impuesto predial, para lo cual es recomendable *conformar mancomunidades regionales*, financiadas por los mismos gobiernos locales. La ventaja de esta modalidad estriba en estimular economía de escala e incluso capacidad para manejar regionalmente el uso de la tierra y del territorio.

Un proceso planificado y progresivo tiene la ventaja de contar con capital humano, sistemas administrativos e informáticos, e instancias de coordinación con el gobierno central y el Centro Nacional de Registro de la Propiedad. La combinación de estos elementos es clave para la consolidación del impuesto predial.

Mientras el impuesto no sea establecido en las áreas rurales, es recomendable que las empresas constructoras, interesadas en desarrollar las áreas aledañas a los centros urbanos, obtengan “derechos de desarrollo”, por el cual pagarían un impuesto, cuyo pro-

ducto sería invertido en la construcción de infraestructura básica para prestar servicios a los hogares y las empresas de estos nuevos centros urbanos. El importe del “derecho de desarrollo” correspondería al aumento de la plusvalía de la propiedad, al modificar el uso de la tierra. La construcción de infraestructura valorizaría la propiedad urbana, al mismo tiempo que evitaría la especulación y la acumulación de propiedad rural, a raíz de la presión para urbanizar.

*La carga tributaria, asociada al impuesto predial, no debe ser onerosa.* La experiencia demuestra que el impuesto predial puede financiar bienes públicos locales cuando dicha carga tributaria oscila entre el 2 y el 6 por ciento del ingreso bruto anual de los hogares. La proporción de la recaudación, por concepto de este impuesto, oscila entre el 0.5 y el 1 por ciento del producto interno bruto. Así, pues, la tasa no es elevada y, en orden a su eficacia, debe ser utilizada en rubros específicos.

El diseño debe considerar que para la mayor parte de los hogares, la propiedad urbana es clave para acumular riqueza. De hecho, la vivienda es el único activo que se transfiere de una generación a otra. Por lo tanto, la definición de la carga tributaria del dueño de una propiedad debe ser calculada con mucho cuidado.

Otro elemento que debe ser considerado es la contribución de la diáspora salvadoreña a la vitalidad del mercado nacional de bienes raíces. La diáspora, además de su capacidad financiera o de ahorro, cuenta con capital social, pues muchos de sus integrantes son ciudadanos, propietarios y empresarios responsables que comprenden que sin la cooperación ciudadana, a través de los impuestos, es difícil avanzar en una economía de mercado competitiva. Si la adquisición de una propiedad en el país está vinculada a la expectativa de disfrutar de ella durante su retiro, es normal que demanden una serie de servicios básicos, a los cuales están acostumbrados.

Las exenciones del impuesto predial deben ser definidas con mucha claridad, así

como también el monto límite del valor de la propiedad exenta. Este no puede ser dejado a discreción de los funcionarios, ni debe dejar espacio para la corrupción. De hecho, los propietarios de las viviendas de interés social y las familias pobres deben quedar exentas del impuesto.

La propiedad debe ser tasada según el valor de su compra o venta de mercado. En el área metropolitana de San Salvador, en los tres primeros años de vigencia del impuesto, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador debe generar y validar una base de datos, a partir de esos valores, según la información del Centro Nacional de Registros. La experiencia adquirida en ese lapso constituirá una contribución importante para la elaboración del catastro fiscal local o mancomunado, responsable de la administración del impuesto predial en todo el país. El avalúo de la propiedad se hará cada cinco años, de manera que el gobierno local cuente con recursos sólidos y permanentes.

La cancelación del impuesto será trimestral, con el fin de asegurar a este gobierno un flujo de caja constante, a lo largo del año. En teoría, el pago debería permitir que el gobierno local planifique y ejecute mejor su presupuesto. Esta medida debería traducirse también en una mejor gestión de la caja fiscal municipal y en la disminución de la deuda flotante. El contribuyente debería poder pagar el impuesto a través de la banca comercial.

Ley debe proporcionar requisitos mínimos a la administración municipal para la aplicación del impuesto, de tal forma que la ineficiencia no afecte a la ciudadanía. El catastro, por ejemplo, debe estar actualizado, la información debe ser confiable y estar accesible para la ciudadanía, y el canal para cobrar y pagar debe ser efectivo.

En las áreas urbanas claves, la ley debe admitir la creación de distritos especiales con vistas al desarrollo de programas de renovación urbana, de mejora de la infraestructura básica y de servicios puntuales. El financiamiento de estas obras provendría de una

sobretasa del impuesto o de una carga *ad hoc* o específica para estos fines.

La visibilidad de la recaudación y del gasto exige correspondencia con los servicios específicos, financiados por el 80 por ciento del producto del impuesto predial. La porción restante podría ser utilizada para financiar el presupuesto de funcionamiento del gobierno local y para mantener el catastro. La lógica de la propuesta consiste en que el tributo generado por el impuesto predial sea invertido en su misma jurisdicción. Solo de esta manera se cumplen los supuestos de la propuesta, o sea, un impuesto local para financiar obras locales, las cuales, a su vez, hacen que la propiedad y la comunidad generen capital económico, social y humano.

En este contexto, la ley del impuesto debe promover la integración de comités ciudadanos para monitorear la ejecución transparente de los fondos y siempre de acuerdo a las competencias y responsabilidades establecidas por dicha ley. En situaciones extraordinarias, la comunidad debería poder sugerir o avalar la inversión de su producto, previa aprobación del concejo municipal en proyectos propuestos por dicho comité ciudadano.

En ningún país, la introducción del impuesto predial implica un trueque con los impuestos sobre la actividad comercial. En Estados Unidos, los gobiernos municipales cobran impuesto sobre las ventas. En Colombia, el impuesto es sobre el volumen de las ventas de industrias y comercios. En la mayoría de los países europeos, la ley es similar. El impuesto predial tiende a cubrir el financiamiento y el mantenimiento de los bienes públicos locales, lo cual facilita la vida y las transacciones personales, comerciales y culturales de la comunidad local. En cambio, los impuestos municipales sobre ventas financian los servicios asociados a la actividad económica. Ahora bien, no todos los propietarios de los comercios residen en el municipio y la actividad comercial tiene consecuencias positivas y negativas. Así, por ejemplo, un centro comercial genera empleo y riqueza local, pero también tráfico

y congestión vehicular con la consecuente contaminación ambiental. Por otro lado, algunas de las áreas comerciales privilegiadas seguirán siéndolo, en la medida que el gobierno local cuente con recursos financieros para mantener el “glamour” o el “estatus” de dicha área.

La recaudación del impuesto predial será mayor en los municipios o en las áreas urbanas. Por lo tanto, para superar la desigualdad entre regiones y municipios, transferencias gubernamentales con las del Fondo para el Desarrollo Económico Social deben permanecer como parte de la estructura fiscal. La experiencia canadiense, según Richard Bird, sugiere concentrar las transferencias intergubernamentales en aquellas regiones o municipios sin capacidad para recaudar el impuesto predial, por razones de pobreza. En cambio, aquellas regiones o municipios donde se concentran la actividad económica y la riqueza no deben beneficiarse con esas transferencias, a menos que el gobierno central recurra al gobierno local para ejecutar gastos que son de su competencia. Por eso, es recomendable analizar el impacto del impuesto predial en las finanzas de los municipios del gran San Salvador, tres años después de su entrada en vigencia. Ese análisis mostrará la distribución territorial de los ingresos del Estado y, por lo tanto, el destino de las transferencias del Fondo para el Desarrollo Económico y Social.

El impuesto predial conlleva el establecimiento de un tribunal de apelaciones, instancia ante la cual la ciudadanía puede apelar las decisiones administrativas.

La cooperación internacional tiene un papel importante en la capacitación técnica del personal administrativo. En contrapartida, los centros de estudios superiores pueden formar en este campo o incluso establecer carreras de administración pública. La formación especializada en sistemas de información geográfica, técnicas de avalúo de propiedad, manejo de bases de datos para administrar el impuesto predial y técnicas para gestionar el presupuesto público.

## 5. Reflexiones finales

El país necesita una mejor base tributaria local, para así disponer de más recursos permanentes y romper con el estancamiento de la poca inversión pública actual. En este contexto, el impuesto predial es un instrumento tributario que, por su naturaleza, corresponde a la administración subnacional o local, establecido en casi todos los países con economías de mercado formal. En América Latina, El Salvador y Cuba son los dos únicos países que carecen de este impuesto.

El impuesto predial no debe ser considerado como un sustituto del impuesto sobre la actividad económica municipal, puesto que estas dos cargas tributarias son diferentes con generadores distintos. El primero grava la propiedad inmobiliaria, mientras que el otro grava la actividad económica. Más en general, es necesario reformar toda la legislación tributaria salvadoreña local por estar en contradicción con la Ley General Tributaria Municipal y por su obsolescencia.

Este impuesto puede contribuir a compensar la inversión pública territorialmente. Aun cuando aquí se propone comenzar por el área metropolitana de San Salvador, por poseer posibilidades mayores de recaudación, dada la alta concentración de la propiedad más valiosa del país, se pueden establecer criterios nuevos para distribuir las transferencias del Fondo para el Desarrollo Económico y Social, con el fin de favorecer a los municipios con menores ingresos y, por lo tanto, con posibilidades fiscales menores.

Un buen sistema de impuesto predial contribuirá a crear condiciones sostenidas de competitividad territorial, pero solo en la medida en que su producto esté vinculado de forma directa con inversiones en áreas específicas. Estas deben indicar la ruta para devolver el impuesto, al mismo tiempo que establece posibilidades para evaluar su transparencia y eficiencia. Cuando el impuesto se vincula a la infraestructura social y productiva ocasiona gran impacto para promover la inversión privada y la seguridad ciudadana, pues reducirá la marginalidad social.

La experiencia de otros países en este impuesto puede ser muy útil para que El Salvador establezca un sistema sólido. La aplicación gradual garantizará un sistema eficiente, moderno y legítimo de fiscalidad, ordenamiento territorial y desarrollo local.

La violencia social y las inundaciones exigen una inversión pública sostenida y mejor. En 2005 quedó demostrado que la falta de un Estado inversor no solo afecta a los tradicionales barrios marginales, sino también a los “formales” y de altos ingresos. Asimismo, señaló que las competencias de los gobiernos nacional y local no están bien delimitadas. Por eso y también por la ausencia de financiamiento, la responsabilidad se diluye y la ciudad y su población son cada vez más vulnerables.

### Referencias bibliográficas

- Bardhan, Pranab. “Decentralization of Governance and Development”. *Journal of Economic Perspectives* 16, 4, 2002, 185-205.
- Bird, Richard M. *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment*. Fondo Monetario Internacional, 1999.
- Bird, Richard. “Local and Regional Revenues: Realities and Prospects”, en *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Banco Mundial, 2000.
- Bird, Richard M. “Administrative Dimensions of Tax Reform”. Borrador de ponencia para curso del Banco Mundial sobre “Cuestiones prácticas de la política fiscal, en países en desarrollo”. Banco Mundial, 2003.
- Bird, Richard. “Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency”, 2003.
- DevTech Systems, Inc. El Salvador: guía para una propuesta de reforma tributaria municipal”. Agencia Internacional para el Desarrollo, 2000.
- Dillinger, William. *Urban Property Tax Reform, Guidelines and Recommendations*. Banco Mundial, Washington, 1992.
- Eaton, Kent. “Designing Subnational Institutions. Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile”. *Comparative Political Studies* 37, 2, March 2004, 218-244.
- Faguet, Jean Paul. *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*. Banco Mundial, 2000.
- Garzón, Hernando y Vásquez, Jaime. *Colombia: la perspectiva del impuesto predial en áreas rurales*. Agencia Internacional para el Desarrollo, 2004.
- Ituree, Teresa. *Informe Final. Consultoría para la revisión de propuestas de impuesto predial en El Salvador y su respectivo plan de trabajo*. RTI International, Programa FODEL y Agencia Internacional para el Desarrollo, 2005.
- Kitchen, Harry. *Property Taxation: Issues in Implementation*. University of Queens. Canadá, 2005.
- Larios, José; y Castillo-Ruiz, Paz. *Diagnóstico fiscal y administrativo de la situación actual de la gerencia financiera de la alcaldía municipal de la ciudad de San Salvador: propuesta de reforma para el corto, mediano y largo plazo*. San Salvador, 1997.
- Larios, José. *La situación fiscal, administrativa financiera e institucional de las municipalidades en Panamá y una propuesta de reforma*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Larios, José; y Blais, David. *Assessing the Borrowing Capacity of the Municipality of Iasi, Romania*. 2005.
- Larios, José; y Blais, David. *Assessing the Borrowing Capacity of the Municipality of Pitesti, Romania*. 2005.
- Oates, Wallace E. “Local Property Taxation: An Assessment”. Mimeo.
- Olson, Marcur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965.
- SACDEL. *Finanzas municipales. Estudio de Ingresos y gastos corrientes en 9 municipios de El Salvador*, 2000.
- Ter-Minassian, Teresa. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional, Washington, 1997.

- Vehorn, Charles L.; y Ahmad, Ehtisham. *Tax Administration* in Ter-Minassian, Teresa (Ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Fondo Monetario Internacional, Washington, 1997.
- Youngman, Joan; y Malme, Jane. *The Property Tax in a New Environment: Lessons from International Tax Reform Efforts*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusetts, s.f.
- Wallis, John Joseph. *The Property Tax as a Coordination Device: Financing Indiana Mammoth Internal Improvement System, 1835 to 1842*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts, 2001.
- Weingast, Barry R. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, abril.