

# CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCION	9
I. MARCO REFERENCIAL	11
II. ANÁLISIS DE INGRESOS Y EGRESOS CORRIENTES	17
2.1. Ingresos Corrientes	19
2.2. Gastos Corrientes	22
2.3. Comparación de Ingresos y Gastos Corrientes	23
III. ANÁLISIS DE LEYES DE IMPUESTOS MUNICIPALES	27
3.1. Tarifa de Arbitrios de San Salvador	27
3.2. Tarifa de Arbitrios de Soyapango	36
3.3. Ley de Impuestos de Nueva San Salvador	37
3.4. Tarifa de Arbitrios de Mejicanos	38
3.5. Carga Impositiva por Municipio	40
IV. ANÁLISIS FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES	43
4.1. Aseo Público	44
4.2. Alumbrado Público	46
4.3. Mercados	47
4.4. Cementerios	48
4.5. Registro del Estado Familiar	49
4.6. Servicios Administrativos	50
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
5.1 Conclusiones	53
5.2 Recomendaciones	54

# RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio tiene el propósito de analizar las finanzas municipales, y más específicamente los ingresos corrientes municipales y en que medida esos recursos contribuyen a sufragar los egresos corrientes de los municipios. Con esa finalidad se hace el examen de los ingresos recaudados por impuestos y tasas por servicios y se comparan con los gastos corrientes de un grupo de 9 municipios, utilizando datos de 1998

Las finanzas municipales en el país son muy malas. En todos los municipios objeto de nuestro estudio, siendo éstos de diferentes tamaños, características y afiliación política, nos encontramos con los mismos resultados: gobiernos locales con finanzas muy débiles, tasas por servicios que no cubren sus costos e impuestos municipales regresivos, complejos que no generan recursos suficientes y, por tanto, contrarios al espíritu de la ley, ya que no permiten la autonomía financiera y no generan excedentes para la inversión.

Tal situación constituye un problema de gran magnitud, pues limita las posibilidades de los gobiernos locales para elevar el nivel y la calidad de los servicios públicos municipales y para impulsar el desarrollo integral y sostenible de los municipios.

De los análisis realizados en los 9 municipios estudiados (San Salvador, Santa Ana, Nueva San Salvador, Soyapango, Mejicanos, Chalatenango, Juayúa, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat), se concluye que los ingresos por impuestos y tasas por servicios en ninguno de ellos cubren sus gastos corrientes, provocando una situación financiera deficitaria en la cuenta corriente municipal.

El nivel de solvencia financiera (ingresos corrientes / gastos corrientes) fue mayor en los municipios grandes, por ejemplo en San Salvador fue del 83%; en cambio, en municipios pequeños es bajísimo, como en el caso de Santa Catarina Masahuat en donde fue de 20%

La situación financiera municipal es tan débil que de los 9 municipios sólo 6 lograban cubrir los gastos en remuneraciones con los ingresos corrientes, los tres que no cubrían estos gastos fueron Mejicanos, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat. Cabe destacar que en estos 2 últimos municipios los ingresos corrientes no cubren los gastos de remuneraciones, a pesar de que la administración es mínima.

Una consecuencia de la situación financiera encontrada es la imposibilidad de orientar fondos obtenidos localmente a la reposición, mejoramiento y ampliación de los servicios, construcción de obras y ejecución de proyectos de desarrollo local. La baja recolección de ingresos tributarios y el consecuente déficit en el financiamiento de los gastos corrientes del municipio, dan la pauta para plantear la urgente necesidad de revisar los sistemas tributarios existentes.

En el estudio de las leyes de impuestos de 4 municipios ( San Salvador, Soyapango, Nueva San Salvador y Mejicanos) se comprueba que, la insuficiencia de recursos generados localmente por los municipios se explica, en gran medida, por la existencia de tarifas de impuestos obsoletas, regresivas y desiguales. Lo anterior implica que, los escasos ingresos por impuestos son provistos proporcionalmente más por las empresas y personas que tienen menor capacidad económica.

Las empresas del sector financiero, que posee una capacidad económica mayor, aportan relativamente menos impuestos a los 4 municipios estudiados que las de los sectores comercial e industrial, puesto que poseen una carga tributaria menor, lo cual contradice los principios tributarios de capacidad económica y progresividad.

En cuanto al análisis financiero de los servicios de 7 municipios (San Salvador, Soyapango, Nueva San Salvador, Mejicanos, Juayúa, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat) se establece que en la gran mayoría de casos los ingresos por tasas no alcanzan a cubrir los costos totales de los servicios.

El déficit de los servicios municipales obliga a las administraciones a echar mano de otras fuentes de financiamiento, como: impuestos, ingresos de capital y transferencias del gobierno central, en detrimento de la inversión para el desarrollo económico y social local.

La situación del desfinanciamiento de los servicios se explica en gran medida por dos grandes razones: la existencia de tarifas de tasas desactualizadas y sistemas de administración tributaria obsoletos. Muchos concejos no realizan análisis de costos porque no cuentan con sistemas de información financiera o adolecen de capacidad o asistencia técnica apropiada y otros no actualizan sus tarifas por temor al costo político.

Otras razones para el déficit de los servicios en muchos municipios son la existencia de sistemas catastrales incompletos y desactualizados, procedimientos tributarios empíricos e ineficientes, sistemas de cobro y de recuperación de mora inexistentes o poco efectivos y la falta de mecanismos de fiscalización y control tributario.

A la luz de las situaciones encontradas en el análisis de los ingresos y gastos corrientes de los municipios estudiados se recomienda lo siguiente:

- ✓ Hacer una revisión integral y continua de la cuenta corriente municipal (ingresos y gastos) a fin de encontrar las verdaderas causas y novedosas alternativas de solución.
  
- ✓ Definir una política y una estrategia nacional que motive y obligue a los municipios a desarrollar una administración tributaria efectiva, con el propósito de generar los recursos locales suficientes para cubrir sus gastos

recurrentes, pese a recibir mayores ingresos externos (donaciones, transferencias)

- ✓ Analizar con más profundidad la generación de ingresos locales para aumentarlos, tomando en consideración los diversos aspectos de la administración tributaria local como: registro de contribuyentes, sistemas de cobro, niveles y antigüedad de la mora y métodos de fiscalización.
- ✓ Evaluar con detalle los gastos corrientes y determinar la economía, eficiencia y eficacia de los mismos, con el propósito de controlar y racionalizar su crecimiento.
- ✓ Actualizar las leyes de impuestos municipales, con el fin de cumplir con los preceptos de la Ley General Tributaria Municipal, principalmente en cuanto a los principios tributarios, tipo de tarifas y eficiencia de los sistemas tributarios.
- ✓ Examinar nuevos impuestos municipales y bases imponibles, de tal manera de encontrar sistemas impositivos más productivos y fáciles de administrar.
- ✓ Estudiar con atención la administración de los servicios municipales, formas de prestación y metodologías de determinación de costos y actualizar las tarifas de tasas.

## **INTRODUCCION**

Como resultado de su trabajo de apoyo y asesoría a diversas municipalidades, SACDEL tomó contacto con la problemática de las finanzas municipales desde hace por lo menos tres años. En dicho lapso se han realizado diagnósticos del sector financiero y estudios de costo de los servicios municipales en las alcaldías de San Salvador, Santa Tecla, Soyapango, Mejicanos, Chalatenango, Juayúa, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat; además se contó con la información financiera de la Alcaldía de Santa Ana.

Lo anterior se tradujo en una relación técnica que favoreció la proyección y ejecución del estudio final que hoy presentamos a la consideración del público interesado en este asunto y permitió recoger y sistematizar las estadísticas financieras. Los datos recopilados corresponden en su mayoría a 1998, año que de acuerdo a nuestras valoraciones parece normal en relación con las operaciones analizadas.

Las alcaldías objeto del estudio se seleccionaron a partir de las relaciones de trabajo previamente establecidas entre SACDEL y cada una de ellas, de manera que no constituyen una muestra estadísticas estrictamente hablando; no obstante, creemos que los resultados son relevantes y reveladores por sí mismos, además

de que entre los municipios estudiados los hay grandes, medianos y pequeños y que en su conjunto albergan al 23% de la población del país.

En el estudio se analiza la situación de la cuenta corriente y se evalúa la escasez o suficiencia de los ingresos corrientes para financiar los gastos corrientes de las operaciones internas en cada municipio. En consecuencia, se analiza, principalmente, el volumen de ingresos generados en concepto de impuestos y tasas por servicios y se compara esta disponibilidad con la demanda de recursos que requiere el funcionamiento de los municipios. Los alcances de este estudio se limitan entonces a:

- ✓ el análisis de la cuenta corriente municipal;
- ✓ la caracterización de las causas de los bajos niveles de recaudación de impuestos y tasas y
- ✓ la discusión de medidas para superar las deficiencias de la cuenta corriente.

La perspectiva de este análisis es mirar hacia el interior de los municipios y concretamente, a las realidades de éstos para obtener recursos locales, sin considerar los recursos externos provenientes de subsidios, donativos y transferencias del Gobierno Central.

En estas condiciones se podrá evaluar la capacidad propia de los municipios para fomentar los procesos de desarrollo local. En la medida que un municipio tenga posibilidades de impulsar el desarrollo con sus propios recursos, en esa misma



proporción tendrá una mayor autonomía e independencia para ejecutar todas las actividades que demanda su gestión interna.

Este planteamiento está implícito en la estrategia presentada por la RED para el Desarrollo Local, cuando señala que *“el fortalecimiento financiero de la gestión pública en el nivel municipal debe desarrollarse según los criterios de autonomía y responsabilidad en la recaudación y en el gasto del sector público. Una prioridad deberá ser el fortalecimiento de la capacidad de cada municipio de incrementar sus propios ingresos”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Hacia la Construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado”.

# I. MARCO REFERENCIAL

## El municipio en El Salvador

El Salvador es un país geográficamente pequeño, dividido en 14 departamentos y 262 municipios, distribuidos en todo el territorio nacional.

El municipio salvadoreño, como unidad político administrativa primaria del Estado, cuenta con su propio territorio, población y gobierno local y tiene como marco legal las disposiciones establecidas en la Constitución de la República y el Código Municipal, principalmente.

La Constitución de la República (1983) estipula que los municipios son autónomos en lo económico, técnico y administrativo y se rigen por el Código Municipal, que determina los principios generales para su organización, funcionamiento y ejercicio de su autonomía.

De acuerdo a la Constitución de la República, la autonomía del Municipio comprende, en lo referente a los aspectos financieros, lo siguiente:

- Crear, modificar y suprimir tasas por servicios y contribuciones especiales.

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

Por su parte, el Código Municipal (1986) otorga a los municipios una serie de competencias, para que éstos cumplan con los fines del Estado en el nivel local. Las competencias municipales son amplias y diversas y, para efectos de su presentación, se han agrupado así:

- Planificación del desarrollo urbano y rural del municipio.
- Prestación de servicios públicos, tales como: aseo, mercados, rastros, tiangues, cementerios, nomenclatura, ornato público, registro del estado familiar, registro ciudadano y otros.
- Promoción del desarrollo social, a través de la ejecución de programas en áreas como: educación, salud, cultura, deporte, recreación, saneamiento ambiental, vivienda, renovación urbana y otros.
- Promoción de actividades económicas en la localidad: industria, comercio, servicios, artesanías y agrícola.

- Promoción de la participación ciudadana en la solución de los problemas locales.
- Regulación, supervisión y control de actividades de particulares, como: espectáculos públicos, publicidad comercial, establecimientos comerciales y similares.

Muchas de las competencias municipales son propias, puesto que son de carácter local; en cambio otras, las desarrolla el municipio en coordinación con otras entidades de la administración pública.

### **Distribución de la población nacional por municipios**

De acuerdo a la Dirección General de Estadísticas y Censos, la población total del país en el 2000 se estima en 6.3 millones de habitantes. Dicha población se encuentra, por un lado, concentrada en pocos municipios grandes y urbanos y, por otro lado, dispersa en la mayoría de municipios pequeños y rurales, lo cual provoca serios problemas a los municipios para cumplir con oportunidad, eficiencia y economía sus competencias.

Algunas cifras que confirman lo mencionado anteriormente son las siguientes:

- El 11% de la población total del país habita en 129 municipios (49%) con poblaciones menores a 10,000 habitantes.

- El 34% de la población del país vive en 214 municipios (81%) con poblaciones menores a 30,000 habitantes.
- Por otro lado, el 36% de la población del país reside en 10 municipios (3.8%) con poblaciones mayores a los 100,000 habitantes, de los cuales 8 están ubicados en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)
- Solo San Salvador y Soyapango, los 2 municipios del país con poblaciones mayores de 250,000 habitantes, alojan el 12% de la población total del país.

La distribución completa de la población del país por municipios según rangos de población se presenta en el cuadro 1.

CUADRO 1.

**EL SALVADOR: MUNICIPIOS Y POBLACION POR RANGO DE POBLACIÓN  
(PROYECCION DE POBLACION 2000)**

Escala	No. Municipios	Porcentaje	Pob. Asentada	Porcentaje
Hasta 10,000 hab.	129	49%	696,952	11%
10,001 – 30,000	85	32%	1,438,694	23%
30,001 – 50,000	23	9%	849,831	14%
50,001 – 100,000	15	6%	1,017,941	16%
100,001 – 250,000	8	3%	1,507,760	24%
Más de 250,000	2	1%	764,891	12%
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>100%</b>	<b>6,276,069</b>	<b>100%</b>

Fuente : Publicaciones DIGESTYC

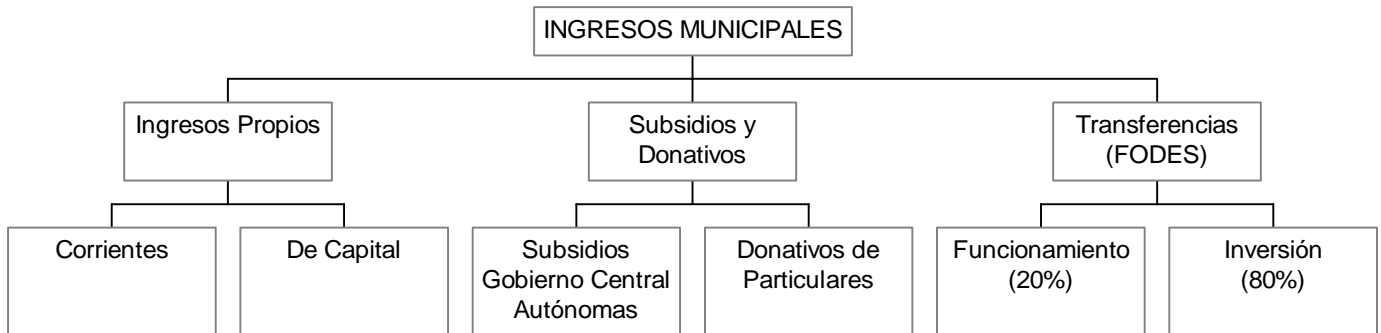
## Recursos Municipales

Los recursos con los que pueden contar los municipios para cumplir con sus fines y competencias, se pueden agrupar así:

- Ingresos Corrientes, en ellos están comprendidos los impuestos, tasas por servicios y otros ingresos corrientes.
- Ingresos de Capital, los recursos provenientes de la venta de activos, contratación de préstamos, obtención de dividendos y utilidades y otras operaciones de capital.
- Subsidios, son fondos trasladados a los municipios por el Gobierno Central o entidades autónomas, por una sola vez, para ejecutar obras o actividades específicas.
- Donaciones, o recursos transferidos al municipio por personas, familias, empresas privadas, gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otros particulares para fines específicos.
- Transferencias del Estado. fondos del Presupuesto Nacional que se transfieren a los municipios para sufragar gastos operativos y de inversión. Se trata del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES, 1988), que actualmente equivale al 6% de los ingresos corrientes del gobierno central. Ver: Figura 1. Fuentes de ingresos municipales.

Figura 1

## Fuentes de Ingresos Municipales



### Ingresos Corrientes

Los ingresos corrientes son los recursos que dependen directamente de la capacidad de los gobiernos locales para generar ingresos localmente, mediante el uso de su poder tributario.

Los ingresos corrientes municipales comprenden los rubros siguientes:

- Impuestos, se establecen para las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades económicas lucrativas en la jurisdicción municipal.
- Tasas por servicios, deben pagarlas las personas por el hecho de que el municipio les presta un servicio público de carácter administrativo o jurídico.
- Otros ingresos corrientes como: multas, recargos, intereses tributarios y otros.

## **Impuestos municipales y tasas por servicios**

Los ingresos por impuestos y tasas por servicios representan más del 95% de los ingresos corrientes de la mayoría de municipios, por lo que en el presente estudio se profundiza en el análisis de estos dos tipos de tributos y en su aporte al sostenimiento del aparato administrativo del municipio.

Están obligados a pagar impuestos municipales las personas y empresas que ejercen actividades comerciales, industriales, financieras o de servicios en el municipio.

Las tasas se cobran por la prestación de servicios públicos, tales como de: alumbrado público, aseo, ornato, casas comunales, cementerios, mercados, establecimientos en plazas y sitios públicos, mantenimiento de pavimentos, rastro, tiangues, estadios municipales, piscinas municipales y otros que representan uso de bienes municipales.

También están sujetos al pago de tasas los servicios jurídicos municipales, tales como: auténtica de firmas, emisión de certificaciones y constancias, guías, documentos privados, licencias, matrículas, permisos, matrimonios, testimonios de títulos de propiedad, transacciones de ganado y otros de similar naturaleza.



## Legislación Tributaria Municipal

La Ley General Tributaria Municipal (LGTM-1989) establece los principios básicos y el marco normativo que tienen los municipios para desarrollar su potestad tributaria, de cuyas disposiciones se citan las más relevantes para efectos de este estudio.

De acuerdo a la LGTM los organismos competentes para establecer impuestos y tasas por servicios son:

*Los ingresos por impuestos y tasas por alumbrado público y basura representan más del 95% de los ingresos corrientes en la mayoría de estos municipios.*

- La Asamblea Legislativa, crea, modifica y deroga leyes de impuestos municipales, a propuesta de los Concejos, mediante la emisión de un decreto.
- Los Concejos. Aprueban, modifican y derogan tasas por servicios, mediante la emisión de una ordenanza.

La LGTM ordena que las leyes de impuestos y las ordenanzas de tasas por servicios se fundamenten en los principios de *capacidad económica, generalidad e igualdad*.

- El principio de capacidad económica se refiere a que los gastos locales sean financiados por los habitantes del municipio, de acuerdo a sus posibilidades económicas.

- Con el principio de generalidad se pretende que *todos* los que tengan capacidad contributiva concurren a sufragar los gastos municipales, sin eximir a nadie.
- Con el principio de igualdad se busca que todos los que se encuentren en una misma situación contribuyan de igual forma al financiamiento de los gastos municipales.

También la LGTM estipula que las tarifas tributarias deben ser proporcionales o progresivas.

- Las tarifas son proporcionales cuando se expresan en un porcentaje constante, independiente del monto de la base imponible; es decir, del valor o dimensión del hecho sobre el cual se cobran impuestos o tasas.
- Las tarifas son progresivas si se expresan en porcentajes que se incrementan en relación con los aumentos que tenga la base imponible.

Respecto a los sistemas tributarios municipales, la LGTM obliga a los municipios a:

- Mantener sistemas tributarios modernos, eficientes y generadores de recursos, por lo que deben sustituir los tributos de baja generación de ingresos por otros que aseguren una mayor recaudación.

*La Ley General Tributaria Municipal ordena que las leyes de impuestos y las ordenanzas de tasas por servicios se fundamenten en los principios de capacidad económica, generalidad e igualdad y que los impuestos deben ser progresivos.*

- Revisar periódicamente sus leyes y ordenanzas tributarias, con el propósito de actualizarlas de conformidad a la realidad socio-económica del país.

## **Recapitulación**

- La geografía municipal del país es muy heterogénea: existen 129 municipios (49%) con poblaciones menores de 10,000 habitantes, cuya responsabilidad en términos poblacionales es limitada (11%); en el otro extremo, 10 municipios, con poblaciones de más de 100,000 habitantes, albergan el 36% de la población total del país.
- Constitucionalmente los municipios tienen autonomía económica, administrativa y técnica para cumplir sus fines y competencias.
- Las competencias de los municipios son amplias y diversas, desde la planificación del desarrollo, prestación de servicios públicos hasta la promoción del desarrollo económico y social de la localidad.
- Los municipios cuentan con la potestad tributaria suficiente para generar recursos localmente y de esa forma cubrir sus gastos, siendo los más importantes los impuestos y tasas por servicios.
- Las leyes y ordenanzas tributarias municipales deben responder a los principios de capacidad económica, generalidad e igualdad. La LGTM orienta a los municipios a mantener sistemas tributarios modernos, eficientes y productivos.

## **II. ANALISIS DE INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES**

En este capítulo se presenta el análisis de los ingresos y gastos corrientes, con el propósito de caracterizar y evaluar la gestión financiera de los municipios; específicamente, se pretende determinar la capacidad de éstos para cubrir sus gastos administrativos con los recursos generados localmente.

### **Municipios en estudio**

Las alcaldías objeto de estudio se seleccionaron a partir de las relaciones de trabajo previamente establecidas entre SACDEL y cada una de ellas, de manera que no constituyen una muestra estadística estrictamente hablando; no obstante, creemos que los resultados son relevantes y reveladores por sí mismos, además de que entre los municipios estudiados los hay grandes, medianos y pequeños y que en su conjunto albergan al 23% de la población del país.

- La muestra es de 9 municipios, entre grandes, medianos y pequeños, tales son: San Salvador, Santa Ana, Nueva San Salvador, Soyapango, Mejicanos, Chalatenango, Juayúa, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat.

- En 1998 San Salvador tenía 500.1 miles de habitantes, Santa Ana 241.3 miles, Nueva Salvador 147.3 miles, Soyapango 249.0 miles, Mejicanos 180.8 miles, Chalatenango 29.8 miles, Juayúa 27.0 miles, Salcoatitán 4.7 miles y Santa Catarina Masahuat 8.8. miles. Actualmente (2000) se estima que en esos 9 municipios reside el 23 % de la población total del país.
- La información financiera que se utiliza corresponde a 1998, el cual fue un período normal y representativo de los resultados financieros de años anteriores.

## **Rubros financieros analizados**

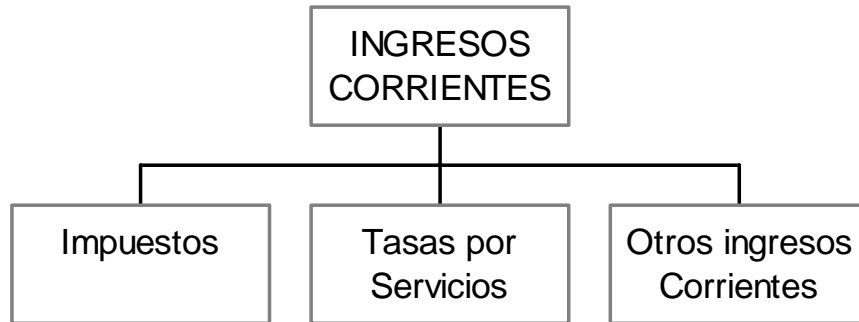
Los rubros financieros que se analizan en este capítulo son los siguientes:

- Ingresos corrientes reales, comprenden los impuestos y tasas por servicios efectivamente recaudados. Ver: Figura 2. Tipos de ingresos corrientes.

En los ingresos corrientes municipales, objeto de análisis de este estudio, no se incluyen las transferencias del Estado que se puede utilizar para financiar los gastos de administración; es decir, el 20% del Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES)

Figura 2

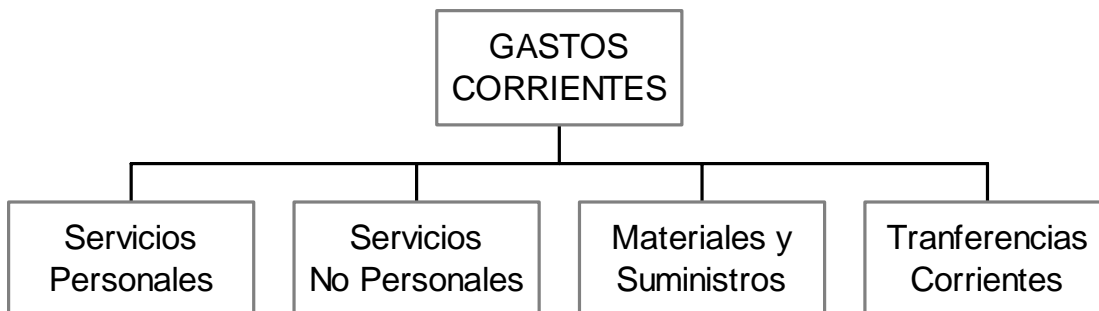
### **Tipos de Ingresos Corrientes**



- Gastos corrientes reales, reúnen las erogaciones efectuadas en concepto de pago de remuneraciones, bienes, servicios y transferencias corrientes. Ver: Figura 3. Tipos de gastos corrientes.
- Indicadores financieros, relacionan ingresos y gastos corrientes, siendo éstos: solvencia, ahorro corriente y relación mínima entre remuneraciones e ingresos corrientes.

Figura 3

### **Tipos de Gastos Corrientes**



## **2.1. Análisis de Ingresos Corrientes**

La fuente fundamental de recursos locales que disponen los municipios son los tributos, compuestos por impuestos y tasas por servicios. Los impuestos se pagan por ejercer una determinada actividad económica y las tasas, por los servicios municipales.

### **Impuestos**

Son los ingresos que se producen al aplicar las leyes de impuestos a las personas y empresas que ejercen actividades económicas en el municipio.

La recaudación total y por habitante en concepto de impuestos en 1998 para los 9 municipios seleccionados se presenta en el Cuadro 2.

CUADRO 2.  
**RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS 1998**  
 (Colones)<sup>2</sup>

<b>Municipio</b>	<b>Monto Total</b>	<b>Impuestos recaudados por habitante</b>
San Salvador	90,941,922	181.86
Santa Ana	12,141,487	50.32
Nueva San Salvador*	10,183,716	69.14
Soyapango	6,019,759	24.17
Mejicanos	1,247,779	6.90
Chalatenango*	261,503	8.76
Juayúa	120,594	4.46
Salcoatitán	16,489	3.49
Santa Catarina Masahuat	20,293	2.30

(\*) Datos de 1997

De los datos del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

- Los municipios que recaudaron más impuestos totales y por habitante, fueron: San Salvador, Nueva San Salvador, Santa Ana, Soyapango y Mejicanos, los cuales son municipios grandes y actividades comerciales, industriales y financieras importantes.
- San Salvador fue el municipio con mayor recaudación anual de impuestos, con ¢90.4 millones en total y 181.86 por habitante.

---

<sup>2</sup> US\$ dólares = 8.75 colones



- La menor recaudación de impuestos totales y por habitante se realizó en Salcoatitán (¢16.5 miles y ¢3.49) y Santa Catarina Masahuat (¢20.3 miles y ¢2.30), municipios rurales y con baja población, en donde la actividad comercial e industrial es reducida.

## Tasas por servicios

La segunda fuente de recursos locales es la recaudación de tasas por servicios municipales prestados. Los ingresos obtenidos por ese concepto en los 9 municipios estudiados en 1998 se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3.  
**RECAUDACION DE TASAS POR SERVICIOS. 1998**  
 (Colones)

Municipio	Monto Total	Tasas recaudadas Por habitante
San Salvador	97,267,208	194.51
Santa Ana	15,814,635	65.55
Nueva San Salvador*	6,881,506	46.72
Soyapango	10,294,420	41.34
Mejicanos	7,051,581	39.01
Chalatenango*	727,391	24.37
Juayúa	937,300	34.65
Salcoatitán	95,345	20.20
Santa Catarina Masahuat	98,422	11.16

(\*) Datos de 1997

De la información financiera del cuadro anterior, se puede destacar lo siguiente:

- Los municipios grandes, con más población y más servicios prestados, reciben altos recursos en concepto de tasas totales y por habitante.
- En cambio, los municipios pequeños reciben ínfimos ingresos de tasas por servicios, ejemplos: Salcoatitán recibió ¢95,345 en tasas totales y ¢20.20 por habitante y Santa Catarina Masahuat recaudó ¢98,422 en tasas totales y ¢11.16 por habitante.

## **Tributos Totales**

La suma de los ingresos por impuestos y tasas por servicios son los recursos recaudados localmente por los municipios que deben orientarse a financiar principalmente, los gastos corrientes.

En 1998, los montos recolectados por los 9 municipios estudiados en concepto de impuestos y tasas por servicios se presenta en el Cuadro 4.

CUADRO 4.  
**INGRESOS POR TRIBUTOS MUNICIPALES 1998**  
 (Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Impuestos</b>	<b>%</b>	<b>Tasas por servicios</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>% Total</b>
San Salvador	90,941,922	48	97,267,208	52	188,209,130	100
Santa Ana	12,141,487	43	15,814,635	57	27,956,122	100
Nueva San Salv.*	10,183,716	60	6,881,506	40	17,065,222	100
Soyapango	6,019,759	37	10,294,420	63	16,314,179	100
Mejicanos	1,247,779	15	7,051,581	85	8,299,360	100
Chalatenango*	261,503	36	727,391	64	988,894	100
Juayúa	120,594	11	937,300	89	1,057,894	100
Salcoatitán	16,489	15	95,345	85	111,834	100
Santa Catarina M.	20,293	17	98,422	83	118,715	100

(\*) Datos de 1997

De los datos del cuadro anterior se destaca:

- En todos los municipios, excepto Nueva San Salvador, los ingresos por tasas superan a los ingresos por impuestos; es decir, 8 de los 9 municipios analizados recaudan más ingresos por servicios prestados que por impuestos pagados por empresas que ejercen actividades económicas en el municipio.
- La diferencia entre los ingresos por tasas y por impuestos no es muy significativa en los municipios grandes; en cambio, en los municipios pequeños los ingresos por tasas son mayores que los de impuestos.

## 2.2. Análisis de Gastos Corrientes

La contrapartida a los ingresos corrientes son los gastos corrientes, estos últimos se componen de servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros y transferencias corrientes.

CUADRO 5.  
**GASTOS CORRIENTES 1998**  
(Miles de colones)

Municipio	Servicios Personales	%	Servicios no Personales	%	Materiales y Suministros	%	Transferencias Corrientes	%	Total	%
San Salvador	154,816	68.4	43,119	19.1	16,625	7.4	11,615	5.1	226,175	100
Santa Ana	26,749	71.4	6,635	17.7	2,309	6.2	1,758	4.7	37,451	100
N. S. Salv. *	16,722	67.9	4,023	16.4	2,902	11.8	963	3.9	24,611	100
Soyapango	14,387	52.5	9,040	33.0	3,600	13.1	380	1.4	27,407	100
Mejicanos	10,328	73.3	2,063	14.6	1,144	8.1	564	4.0	14,099	100
Chalate.*	818	69.3	225	19.1	106	9.0	31	2.6	1,180	100
Juayúa	1,412	69.6	326	16.1	250	12.3	40	2.0	2,028	100
Salcoatitán	256	67.4	94	24.6	30	8.0	0	0.0	381	100
S. Catarina M.	303	51.3	76	12.8	212	35.9	0	0.0	591	100

(\*) Datos de 1997

De la información presentada en el Cuadro 5 se destacan los aspectos siguientes:

- El primer rubro de gastos de esos municipios fue Servicios Personales; es decir, salarios, prestaciones, dietas y viáticos de funcionarios y empleados municipales (promedio: 68% del gasto total)

El primer rubro de gastos de esos municipios fueron los Servicios Personales; es decir, salarios, prestaciones, dietas y viáticos de funcionarios y empleados municipales (promedio: 68% del gasto total).

- El segundo rubro de gastos corrientes fue Servicios no Personales, que son los pagos por servicios básicos (agua, energía eléctrica, telefonía), impresiones, transporte, arrendamientos, mantenimiento, reparaciones, financieros y otros (Rango: de 14.6% a 33%)
- Los gastos en Materiales y Suministros ocuparon la tercera posición en importancia en los gastos corrientes. Este tipo de gastos se refiere a los pagos por adquisiciones de artículos de escritorio, de limpieza y educacionales, repuestos para equipo y maquinaria, combustibles y lubricantes y otros bienes de consumo (alrededor de 10%)
- Los gastos en transferencias corrientes fueron marginales, no sobrepasaron el 5%

### **2.3. Comparación de Ingresos y Gastos Corrientes**

El análisis financiero se concluye con el cálculo de una serie de relaciones entre ingresos corrientes y gastos corrientes de los 9 municipios. El análisis de esas variables se hace a través de indicadores financieros que permiten caracterizar y evaluar la situación financiera de los municipios.

## Ingresos corrientes y gastos corrientes

Los ingresos y gastos corrientes totales en los 9 municipios estudiados se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 6.  
**INGRESOS CORRIENTES Y GASTOS CORRIENTES 1998**  
(COLONES)

Municipio	Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes	Diferencia
San Salvador	188,209,130	226,175,164	(37,966,034)
Santa Ana	27,956,121	37,450,805	(9,494,684)
Nueva San Salvador *	17,065,222	24,610,556	(7,545,334)
Soyapango	16,314,179	27,407,455	(11,093,276)
Mejicanos	8,299,360	14,099,134	(5,799,774)
Chalatenango*	988,894	1,179,995	(191,101)
Juayúa	1,057,894	2,027,994	(970,100)
Salcoatitán	111,834	380,752	(268,918)
Santa Catarina M.	118,715	591,236	(472,521)

(\*) Datos de 1997

De la información presentada en el cuadro 6 se puede deducir lo siguiente:

- Ninguno de los 9 municipios tiene la capacidad de solventar sus gastos corrientes con los ingresos generados localmente.
- Si los municipios no cubren sus gastos corrientes con ingresos corrientes, no pueden financiar inversiones

Ninguno de los 9 municipios estudiados tiene la capacidad de financiar sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes

con recursos obtenidos localmente; por lo tanto no son autónomos financieramente.

## **Indicadores Financieros**

El análisis de la capacidad de los municipios para solventar sus compromisos corrientes, se hará a través de los siguientes indicadores.

### **Solvencia Financiera**

Señala la capacidad de los municipios para cubrir los gastos corrientes con los ingresos corrientes disponibles. La solvencia financiera se calcula sacando la relación porcentual entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Cuando este indicador es igual o mayor a 1 (100%) indica que se tiene suficiente solvencia financiera.

### **Ahorro Corriente**

Es el saldo o diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del ejercicio. El ahorro corriente se calcula restando los gastos corrientes a los ingresos corrientes. Si el valor es positivo, constituye un ahorro que los municipios pueden utilizar o capitalizar para inversiones en la ejecución del año siguiente. En caso de ser negativo, es un desahorro que puede significar la acumulación de pasivos y/o la utilización de otros recursos.

## **Déficit / Superávit %**

Mide el ahorro corriente de los flujos financieros, en términos porcentuales. Es un indicador de la capacidad de ahorro (o desahorro) que tienen los municipios. Se calcula dividiendo el ahorro corriente entre los gastos corrientes, si el indicador es positivo existe superávit y si es negativo, déficit.

## **Relación entre remuneraciones e ingresos corrientes**

Mide el cociente entre el gasto en remuneraciones del personal y los ingresos corrientes. Cuando ese valor es superior a 1 (100%) señala una situación financiera muy débil y vulnerable, ya que los municipios dependen de otros recursos aún hasta para garantizar el pago de sus funcionarios y empleados.

A continuación, en el cuadro 7 se presentan los indicadores financieros citados, calculados con base en la información de Ingresos Corrientes y Gastos Corrientes de 1998 de los 9 municipios.



CUADRO 7.  
**INDICADORES FINANCIEROS. 1998**

Municipio	Solvencia: Ingreso Corriente / Gasto Corriente %	Ahorro Corriente: Ingreso Corriente – Gasto Corriente ¢	Déficit / Superávit (Ingreso Corriente – Gasto Corriente) / Gasto Corriente %	Relación Mínima Servicios personales / ingresos corrientes %
San Salvador	83	(37,966,034)	(17)	82
Santa Ana	75	(9,494,684)	(25)	96
Nva. San Salvador*	69	(7,545,334)	(31)	98
Soyapango	60	(11,093,276)	(40)	88
Mejicanos	59	(5,799,774)	(41)	124
Chalatenango*	84	(191,101)	(16)	83
Juayúa	52	(970,100)	(48)	89
Salcoatitán	29	(268,918)	(71)	107
Santa Catarina M.	20	(472,521)	(80)	161

(\*) Datos de 1997

De los resultados del cuadro anterior se concluye lo siguiente:

- Ninguno de los 9 municipios tiene capacidad de financiar los gastos corrientes con sus ingresos corrientes.
- En la medida que los municipios son más pequeños el nivel de solvencia es más bajo. De acuerdo al indicador de solvencia, San Salvador cubre con ingresos corrientes el 83% de sus gastos corrientes, lo cual supera en gran medida la cobertura del 20% que registra Santa Catarina Masahuat.
- El segundo indicador demuestra que no hay ahorro corriente. En los 9 municipios los gastos corrientes superan a los ingresos corrientes. Lo anterior implica que, los municipios no pueden destinar recursos corrientes para inversiones.

- El desahorro corriente obliga a los municipios a utilizar otros recursos, tales

como: ingresos de capital y transferencias del Estado (20% del FODES), para financiar sus gastos corrientes.

El desequilibrio entre ingresos corrientes y gastos corrientes reflejado en los 9 municipios analizados, en un patrón que se reproduce en la mayoría de municipios del país.

- El tercer indicador evidencia que en los 9 municipios existe déficit corriente, el cual es más significativo en los municipios pequeños. En San Salvador el déficit en cuenta corriente es del 17%, que contrasta con el 80% establecido para Santa Catarina Masahuat.

- El cuarto indicador revela que, en algunos casos, los ingresos corrientes son insuficientes aún para cubrir el pago de salarios, dietas, viáticos, prestaciones y otros servicios personales. De los 9 municipios estudiados, en Mejicanos, Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat el gasto en los servicios personales sobrepasan el 100% de los ingresos corrientes.

## **Recapitulación**

- ♦ El análisis de los resultados financieros de los municipios seleccionadas demuestra que, los ingresos corrientes son insuficientes para cubrir los gastos corrientes.
- ♦ Los municipios de menor tamaño tienen menores niveles de solvencia (Ingresos / Gastos)
- ♦ Ninguno de los municipios tiene ahorro corriente.
- ♦ No es factible que se ejecuten inversiones con recursos generados localmente.
- ♦ El déficit porcentual se hace mayor en la medida en que los municipios son más pequeños.
- ♦ Los ingresos corrientes se encuentran altamente comprometidos con el pago de remuneraciones; 3 de 9 municipios no cubren sus remuneraciones con recursos generados localmente.

**Los ingresos corrientes se encuentran altamente comprometidos con el pago de remuneraciones; la tercera parte de los municipios no cubren sus remuneraciones con recursos generados localmente.**

### **III ANALISIS DE LEYES DE IMPUESTOS MUNICIPALES**

Las Leyes de Impuestos Municipales<sup>3</sup>, establecen los hechos sujetos a impuestos, las tarifas y las personas y empresas que deben pagarlas. Dichas leyes son aprobadas por la Asamblea Legislativa, a iniciativa de los concejos.

En este capítulo, se hace una revisión de los instrumentos legales que sustentan el cobro de los impuestos en 4 municipios importantes, con el objeto de explicar algunas de las causas del bajo e insuficiente aporte de los impuestos en la financiación de los gastos corrientes de los municipios.

Específicamente, en este capítulo se analizan las leyes de impuestos de cada municipio, su estructura, tarifas, activos imponible e impuestos recaudados como producto de la aplicación de dichas leyes.

#### **Aspectos generales**

En la práctica, la mayoría de las leyes de impuestos municipales están estructuradas bajo un mismo patrón, salvo excepciones que se explican por su antigüedad. Con ello se quiere señalar que, si bien cada municipio tiene su propia ley de impuestos, el formato y contenido obedece a un enfoque general.

En este capítulo se analizan las leyes de impuestos de los municipios de San Salvador, Soyapango, Nueva San Salvador y Mejicanos, con el fin de identificar elementos explicativos de los bajos niveles de generación de impuestos que se aplican a las actividades económicas.

En primer lugar, se examina en detalle la Tarifa de Arbitrios de San Salvador, ya que es el municipio más grande y complejo del país; contiene además, elementos que se repiten en otras leyes. El análisis de la ley de impuestos de San Salvador es ilustrativa para el resto de municipios, no así los montos de impuestos recaudados por esa municipalidad.

En segundo lugar, se exponen elementos concluyentes del análisis de las Leyes de Impuestos de Soyapango, Nueva San Salvador y Mejicanos.

### **3.1. Tarifa de Arbitrios de San Salvador**

La Tarifa de Arbitrios de San Salvador, vigente desde 1980, ha sido reformado en el transcurso de los años para adecuarla a la realidad económica del municipio.

---

<sup>3</sup> Antes de la entrada en vigencia de la Ley General Tributaria Municipal (1991), los impuestos y tasas por servicios se establecían conjuntamente en Tarifas de Arbitrios Municipales, nombre que llevan todavía las leyes de impuestos en aquellos municipios que no han actualizado sus tarifas de impuestos.

La Tarifa de Arbitrios de San Salvador establece tarifas por actividad económica y rangos de activo de la empresa; así, estipula escalas impositivas para las empresas comerciales, industriales y financieras.

Dicha ley de impuestos establece una escala impositiva de 15 rangos de montos de activos para la industria, 15 para el comercio y 16 para el financiero, por esta complejidad se considera que las tarifas de impuestos de San Salvador son complejas, de difícil aplicación, desfavorables al control tributario y propician la evasión fiscal.

Los impuestos se aplican sobre el activo imponible de la empresa, el cual es la diferencia entre el activo total y las deducciones permitidas por la ley , en cada caso.

## **Impuestos a las empresas industriales**

A continuación se presenta la escala impositiva para el sector industrial.

TABLA 1.

## TARIFA DE IMPUESTOS EMPRESAS INDUSTRIALES.

Municipio de San Salvador

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta ¢10,000	¢ 4.50
De 10,001 – 25,000	4.50 más 1.00 por millar o fracción sobre el excedente 10,000
De 25,001 – 50,000	¢19.50 más 0.90 por millar o fracción sobre el excedente 25,000
De 50,001 – 200,000	¢42 más 0.80 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 200,001 – 500,000	¢162 más 0.70 por millar o fracción sobre el excedente 200,000
De 500,001 – 800,000	¢372 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 800,001 – 1,200,000	¢552 más 0.50 por millar o fracción sobre el excedente 800,000
De 1,200,001 – 1,600,000	¢752 más 0.40 por millar o fracción sobre el excedente 1,200,000
De 1,600,001 – 2,000,000	¢912 más 0.30 por millar o fracción sobre el excedente 1,600,000
De 2,000,001 – 3,000,000	¢1,032 más 0.20 por millar o fracción sobre el excedente 2,000,000
De 3,000,001 – 5,000,000	¢1,232 más 0.15 por millar o fracción sobre el excedente 3,000,000
De 5,000,001 – 7,500,000	¢1,532 más 0.10 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	¢1,782 más 0.05 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	¢1,907 más 0.03 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
15,000,001 en adelante	¢2,057 más 0.02 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000

De la tabla de impuestos municipales aplicada a las empresas industriales se puede señalar lo siguiente:

- ◆ Es una escala de 15 tramos, compleja y de difícil aplicación; el cálculo del impuesto a pagar por cada empresa puede dar lugar a errores y prestarse a evasión.

◆ Es una escala regresiva: las tarifas que pagan las empresas por millar de activo imponible decrecen a medida que se incrementa el activo imponible. Por ejemplo: en el primer tramo de la escala las empresas están obligadas a pagar ¢0.45 por cada millar de activo imponible, lo cual contrasta con los ¢0.13 que es la obligación de las empresas en el último tramo; de ahí que, las empresas más pequeñas pagan 3.5 veces más que las empresas más grandes.

El esquema impositivo para la actividad industrial no crea estímulos para las empresas con activos bajos; al contrario, premia a las grandes empresas con menores impuestos en términos relativos, lo cual contradice la LGTM.

◆ La escala de impuestos a las empresas industriales no estimula fiscalmente a las empresas con menores montos de activos; por el contrario, las castiga con mayores impuestos.

El estudio de la escala impositiva aplicada a las empresas industriales se complementa con un análisis de la estructura del sector, activos imponibles, impuestos generados y carga impositiva por rangos de activos imponibles.



CUADRO 8.

## NÚMERO DE EMPRESAS, ACTIVOS IMPONIBLES, IMPUESTO ANUAL Y CARGA IMPOSITIVA POR RANGOS DE ACTIVOS

EMPRESAS INDUSTRIALES DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR

( Agosto 1997)

Valor Activos	Número Empresas	%	Activo Imponible (1)	%	Impuesto anual (2)	%	Carga impositiva (3)
Hasta 500,000	436	45	65,025,971	1	595,962	6	0.92
500,001 – 1,200,000	137	14	112,617,561	2	909,162	10	0.81
1,200,001 – 5,000,000	225	23	565,361,447	10	2,919,017	32	0.52
5,000,001 – 10,000,000	72	7	518,981,274	9	1,464,144	16	0.28
10,000,001 – 15,000,000	32	3	390,609,179	7	733,704	8	0.19
15,000,001 en adelante	74	8	4,141,049,769	71	2,561,396	28	0.06
Totales	976	100	ϕ5,793,645,201	100	ϕ9,183,385	100	0.16

- (1) Activos totales por tramo  
 (2) Impuestos totales por tramo  
 (3)  $(1 / 2) \times 100$

De las cifras del cuadro 8 se deduce lo siguiente:

- ◇ El 45% de las empresas industriales, con activos imponibles menores a ϕ500,000 poseían el 1% de los activos imponibles totales y aportaron el 6% de los impuestos municipales. Ello quiere decir que, la mayoría de empresas pequeñas, dueñas de ϕ1.00 de cada ϕ100.00 invertidos en el sector industrial, pagan ϕ6.00 de cada ϕ100.00 que recibe el municipio en calidad de impuestos.

- ◇ El 92% de las empresas, las cuales poseen activos menores a ¢15 millones, manejan el 29% de los activos imponible totales, contribuyeron con el 72% de los impuestos recibidos por los municipios.
- ◇ El 8% de las empresas industriales, con activos imponible mayores a ¢15 millones, propietaria del 71% de los activos imponible del sector, aportaron únicamente el 28% de los impuestos municipales recaudados. Dicho de otra manera, las 74 empresas grandes, propietarias de ¢72 de cada ¢100 invertidos en la industria, pagaron solo ¢28 de cada ¢100 de impuestos que recaudó el municipio.
- ◇ Existe una alta regresividad en las tarifas de impuestos aplicadas; Es decir, las empresas industriales con menores activos imponible bajos pagaron un impuesto porcentualmente mayor que las empresas con mayores activos imponible.
- ◇ El indicador de carga impositiva (impuesto / activo imponible) evidencia la regresividad de las tarifas, ya que este indicador tiende a bajar en la medida en que los activos imponible de las empresas son mayores. Las empresas con activos imponible menores a ¢500,000, pagaron en promedio ¢0.92 por cada ¢100.00 de activo imponible; en cambio, las empresas con activos imponible superiores a ¢15 millones, cancelaron apenas ¢0.06 por cada ¢100.00 de activo imponible (15.3 veces menos)

*Las 74 empresas grandes, propietarias de ¢72. de cada ¢100 invertidos en la industria, pagaron solo ¢28 de cada ¢100 de impuestos que recaudó el municipio.*

## Impuestos a las empresas comerciales

La escala impositiva aplicada a las empresas comerciales, reproduce los mismos patrones impositivos observados para las empresas industriales. Prevalece una escala regresiva, compleja y difícil de aplicar, lo cual se presta a corrupción.

En la Tabla 2 se muestra la escala de impuestos municipales aplicable a las empresas comerciales de San Salvador. De ella se puede deducir lo siguiente:

- ◆ Es una escala grande, con 15 tramos.
- ◆ Además, es una escala regresiva, ya que las empresas pequeñas están obligadas más por millar de activo imponible que las empresas grandes. Las empresas con activos imponibles menores a  $\text{¢}10,000$  deben aportar  $\text{¢}0.50$  por millar de activo imponible; lo cual contrasta con los  $\text{¢}0.14$  por millar que se obliga a las empresas con activos imponibles mayores a  $\text{¢}15$  millones; ello hace que, la empresa ubicada en el primer tramo tenga una obligatoriedad 3.6 veces más que la del último.

TABLA 2.  
**TARIFA DE IMPUESTOS EMPRESAS COMERCIALES**  
**MUNICIPIO DE SAN SALVADOR**

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta ¢10,000	¢ 5.00
De 10,001 – 25,000	5.00 más 1.00 por millar o fracción sobre el excedente 10,000
De 25,001 – 50,000	20.00 más 0.90 por millar o fracción sobre el excedente 25,000
De 50,001 – 200,000	42.50 más 0.80 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 200,001 – 500,000	162.50 más 0.70 por millar o fracción sobre el excedente 200,000
De 500,001 – 800,000	372.50 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 800,001 – 1,200,000	552.50 más 0.50 por millar o fracción sobre el excedente 800,000
De 1,200,001 – 1,600,000	752.50 más 0.40 por millar o fracción sobre el excedente 1,200,000
De 1,600,001 – 2,000,000	912.50 más 0.30 por millar o fracción sobre el excedente 1,600,000
De 2,000,001 – 3,000,000	1,032.50 más 0.20 por millar o fracción sobre el excedente 2,000,000
De 3,000,001 – 5,000,000	1,232.50 más 0.15 por millar o fracción sobre el excedente 3,000,000
De 5,000,001 – 7,500,000	1,532.50 más 0.10 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	1,782.50 más 0.05 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	1,907.50 más 0.03 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
15,000,001 en adelante	2,057.50 más 0.02 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000

Conforme los registros del Municipio de San Salvador, los datos más importantes de la administración impositiva del sector comercial, fueron los siguientes.

CUADRO 9.

**NÚMERO DE EMPRESAS, ACTIVOS IMPONIBLES, IMPUESTO ANUAL Y CARGA IMPOSITIVA POR RANGOS DE ACTIVOS**

EMPRESAS COMERCIALES DEL MUNICIPIO DE SAN SALVADOR

(Agosto 1997)

Valor Activos	Número Empresas	%	Activo Imponible	%	Impuesto Anual	%	Carga Impositiva
Hasta 500,000	3,221	61	342,406,085	2	3,289,931	10	0.96
500,001 – 1,200,000	655	12	527,493,470	3	4,150,051	12	0.79
1,200,001 – 5,000,000	875	16	2,172,698,944	12	11,197,837	33	0.52
5,000,001 – 10,000,000	271	5	1,905,833,111	10	5,531,747	16	0.29
10,000,001 – 15,000,000	92	2	1,130,417,826	6	2,204,292	7	0.19
15,000,001 en adelante	208	4	12,421,886,236	67	7,510,233	22	0.06
Totales	5,322	100	18,500,735,672	100	33,884,091	100	0.18

De la información presentada en el cuadro 9, se deduce:

- ◇ El 61% de las empresas comerciales, con activos menores a  $\text{¢}500,000$ , que maneja el 2% de los activos imponibles, aporta el 10% de los impuestos que se reciben de ese sector.
- ◇ El 89% de las empresas comerciales, con activos imponibles menores a  $\text{¢}5$  millones, propietaria del 17.0% de los activos imponibles, contribuyó con el 55% de los impuestos que recaudó el municipio en ese sector.

La tarifa de impuestos aplicada a las empresas comerciales de San Salvador es regresiva, ya que pagaron en términos relativos 16 veces más las empresas pequeñas que las grandes.

- ◇ En el extremo superior, el 4.0% de las empresas comerciales, con activos mayores a ¢15 millones, dueña del 67.0% de los activos, solo aportó el 22% de los impuestos provenientes de ese sector.
- ◇ Cabe destacar, que los activos del comercio, triplican la cifra contabilizada para el sector industrial. Igualmente, el número de comercios supera notoriamente, a las industrias establecidas.
- ◇ Las empresas con activos menores a ¢500,000 pagaron ¢0.96 por cada ¢100.00 de activo, mientras que las empresas con activos mayores a ¢15 millones, solo ¢0.06 por la misma cantidad de activo.

## **Impuestos a las empresas financieras**

La tercera escala impositiva en cuestión corresponde a la aplicada a las empresas financieras, la cual en esencia reproduce la lógica de las escalas examinadas anteriormente. La escala impositiva vigente (ver Tabla 3) para las empresas financieras permite verificar que:

- ◇ Es una escala compleja, que se organiza en 16 tramos.
- ◇ Se tiene en este caso, una escala más regresiva y compleja que las aplicadas a las empresas industriales y comerciales.
- ◇ A las empresas financieras con activos hasta ¢50,000 están obligadas a pagar un impuesto mensual de ¢0.60 por cada ¢100.00 de activo, mientras que a las que tienen activos de más de ¢100 millones su

responsabilidad es de ¢0.09 por cada ¢100.00 de activo. De ahí que, las empresas del primer tramo tienen una obligación porcentual 6.6 veces mayor que las empresas del último tramo.

TABLA 3.  
**TARIFA DE IMPUESTOS DE EMPRESAS FINANCIERAS**  
Municipio de San Salvador

ESCALA	IMPUESTO MENSUAL
Si el activo es hasta ¢50,000	¢ 30
De 50,001 – 100,000	30 más 12.00 por millar o fracción sobre el excedente 50,000
De 100,001 – 250,000	80 más 10.80 por millar o fracción sobre el excedente 100,000
De 250,001 – 500,000	215 más 9.60 por millar o fracción sobre el excedente 250,000
De 500,001 – 1,000,000	415 más 8.40 por millar o fracción sobre el excedente 500,000
De 1,000,001 – 2,500,000	765 más 7.20 por millar o fracción sobre el excedente 1,000,000
De 2,500,001 – 5,000,000	1,665 más 6.00 por millar o fracción sobre el excedente 2,500,000
De 5,000,001 – 7,500,000	2,915 más 4.80 por millar o fracción sobre el excedente 5,000,000
De 7,500,001 – 10,000,000	3,915 más 3.60 por millar o fracción sobre el excedente 7,500,000
De 10,000,001 – 15,000,000	4,665 más 2.40 por millar o fracción sobre el excedente 10,000,000
De 15,000,001 – 20,000,000	5,665 más 1.80 por millar o fracción sobre el excedente 15,000,000
De 20,000,001 – 30,000,000	6,415 más 1.20 por millar o fracción sobre el excedente 20,000,000
De 30,000,001 – 50,000,000	7,415 más 0.60 por millar o fracción sobre el excedente 30,000,000
De 50,000,001 – 70,000,000	8,415 más 0.36 por millar o fracción sobre el excedente 50,000,000
70,000,001 – 100,000,000	9,015 más 0.24 por millar o fracción sobre el excedente 70,000,000
100,000,000.01 en adelante	9,615 más 0.12 por millar o fracción sobre el excedente 100,000,000

En el cuadro 10 se presenta información sobre las empresas financieras del Municipio de San Salvador. De esos datos se deduce lo siguiente:

- ◇ La concentración de los activos es más profunda en este sector: el 74% de las empresas financieras eran propietarias del 2% de los activos imponibles; mientras que en el extremo opuesto, el 15% de ellas poseían el 95% de esos activos.
- ◇ El mayor aporte impositivo lo hicieron las empresas grandes, cuyos activos superaban los ¢100 millones de colones, que contribuyeron con el 62% de los impuestos recaudados.
- ◇ Si se relaciona el impuesto pagado por las grandes empresas financieras (9.2 millones de colones), contra el valor global de los activos imponibles que poseían (39,582 millones de colones), se determina una contribución del 0.02%, es decir de ¢0.02 por cada ¢100 de activo imponible.

CUADRO 10.

**NÚMERO DE EMPRESAS, ACTIVOS IMPONIBLES, IMPUESTO ANUAL Y CARGA IMPOSITIVA POR RANGOS DE ACTIVOS**

EMPRESAS FINANCIERAS, MUNICIPIO DE SAN SALVADOR  
( Agosto 1997)

Valor Activos	Número Empresas	%	Activo Imponible	%	Impuesto Anual	%	Carga Impositiva
Hasta 500,000	31	15	6,328,989	0.02	64,106	0	1.01
500,001 – 5,000,000	79	37	162,729,524	0.39	1,202,646	8	0.74
5,000,001 – 20,000,000	48	22	529,354,197	1.27	2,190,398	15	0.41
20,000,001 – 50,000,000	11	5	375,278,535	0.90	993,981	7	0.26
50,000,001 – 100,000,000	12	6	967,118,427	2.32	1,254,146	8	0.13
100,000,001 en adelante	32	15	39,582,228,743	95.10	9,187,158	62	0.02
Totales	213	100	¢41,623,038,415	100.00	¢14,892,435	100	0.04



Es elocuente en el caso del Sector Financiero, el mayor nivel de regresividad que caracteriza el impuesto vigente. Los resultados revelan que la carga tributaria en las empresas de menores activos, fue 50 veces mayor, que la carga resultante para las las empresas del activos mayores.

### **Carga tributaria por actividad económica**

Finalmente, se presenta el cuadro 11 que contiene el resumen de la carga tributaria, que se deriva del esquema impositivo discutido.

CUADRO 11.

**CARGA TRIBUTARIA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA**  
**MUNICIPIO DE SAN SALVADOR**  
**(Al 31 de Agosto de 1997)**

<b>SECTOR</b>	<b>ACT. IMPONIBLE ( A ) ¢</b>	<b>%</b>	<b>IMP. ANUAL ( B ) ¢</b>	<b>%</b>	<b>CARGA TRIBUTARIA (B/A ) %</b>
Comercial	18,500,735,672	28	33,884,091	58	0.18
Industrial	5,793,645,201	9	9,183,385	16	0.16
Financiero	41,623,038,415	63	14,892,435	26	0.04
Total	65,917,419,288	100	57,959,911	100	0.09

De la información del cuadro 11 se puede concluir lo siguiente:

- ◇ La carga impositiva aplicada a las empresas que ejercen actividades económicas en el municipio es reducida (promedio: ¢0.09 por cada ¢100 de activo)
- ◇ Las empresas financieras, a pesar de contar con una mayor capacidad económica, tienen una carga tributaria cuatro veces menor con relación a los otros dos sectores.
- ◇ Los impuestos vigentes no responden al principio tributario de igualdad, que establece el mismo tributo para empresas con igual capacidad económica, a pesar que se localizan en diferentes actividades económicas.

Las empresas financieras, a pesar de contar con mayor capacidad económica, tienen una carga tributaria cuatro veces menor con relación a los sectores comercial e industrial.

### **3.2 Tarifa de Arbitrios de Soyapango**

La Tarifa General de Arbitrios de Soyapango (1977), aunque ha sufrido reformas importantes, no ha sido actualizada con base a los principios y marco normativo de la Ley General Tributaria Municipal.

Esta ley de impuestos no se examina en detalle como la de San Salvador, pues aplican los mismos principios y condiciones para ambos municipios, únicamente

se presenta una síntesis de los elementos que la caracterizan. A continuación, los aspectos más relevantes y las diferencias básicas con respecto a la de San Salvador.

- ◆ La base imponible para aplicar los impuestos a las empresas comerciales e industriales es el capital invertido y no son los activos; en cambio, a las empresas financieras se les aplica una tarifa de impuestos fija.
- ◆ Siendo el capital invertido una parte de los activos totales de la empresa, los impuestos que se pueden recaudar con esa base imponible son menores.
- ◆ A las empresas comerciales se les aplica un impuesto mensual de ¢1.00 por millar de capital invertido. Dicha tarifa de impuestos es proporcional y fácil de aplicar.
- ◆ La tarifa fija mensual de ¢50.00 aplicada a las empresas financieras es bajísima y no tiene ninguna relación con su capital o activo. Dicha tarifa de impuestos desconoce el principio tributario de capacidad económica.
- ◆ Para las empresas industriales el impuesto se establece por medio de una escala de 12 tramos. Tal escala es regresiva, cobrando ¢0.60 mensuales por millar de capital a las pequeñas empresas (con capital menor a ¢5,000, primer tramo) y ¢0.08 por millar de capital a las grandes empresas (con capital mayor a ¢20 millones, último tramo)

Las tarifas de impuestos diferenciadas por tipo de empresa revelan que no hay una política tributaria municipal coherente generalizada e igualitaria.

- ◊ El impuesto sobre el capital invertido que se aplica a las empresas industriales es regresivo e impide una contribución más efectiva del sector al financiamiento de los gastos del municipio.
- ◊ Las tarifas de impuestos diferenciadas por tipo de empresa revelan que no hay una política tributaria municipal coherente, generalizada e igualitaria.

### **3.3 Ley de Impuestos del Municipio de Nueva San Salvador**

La Ley de Impuesto de Nueva San Salvador fue aprobada en 1992 en el marco de la Ley General Tributaria Municipal y su última reforma se hizo en 1995

Los aspectos más importantes de dicha ley de impuestos son los siguientes:

- ◊ A las empresas comerciales se les aplica una escala impositiva de 8 tramos, la cual recae sobre los activos imponible. La característica básica de esta escala es su regresividad.
- ◊ Las empresas comerciales que se ubican en los tramos de menor activo imponible están obligados a pagar una tarifa mensual de ¢0.80 por millar; en el extremo opuesto, las empresas con mayor capacidad económica cancelan únicamente ¢0.20, que es una tarifa 4 veces menor.

- ◇ A las empresas industriales se les aplica una escala de 4 tramos, sin embargo, se mantiene la característica regresiva, por cuanto el contribuyente de menor activo imponible debe pagar 4 veces más por millar sobre la obligación fiscal de las empresas que cuenta con activo imponible.
- ◇ La situación más crítica se observa en el sector financiero, al cual se aplica una escala de 16 tramos, compleja y regresiva.
- ◇ En todos los sectores, la carga tributaria presenta una definida tendencia decreciente a medida que se incrementan los activos imponibles.
- ◇ La obligación tributaria de las empresas que están clasificadas en el estrato superior de cada escala es la siguiente: el comercio, paga  $\text{¢}0.24$  al año por cada  $\text{¢}100.00$  de activo imponible; la industria cancela  $\text{¢}0.12$  al año por el mismo activo y el sector financiero  $\text{¢}0.015$
- ◇ Al observar las escalas se concluye, que no hay equidad horizontal, ya que existen distintos tributos para empresas de igual capacidad económica, por el hecho de estar localizadas en diferentes sectores económicos.

Finalmente, en el cuadro 12 se ofrece una visión de conjunto de la carga tributaria, ya que ello permite importantes conclusiones.

CUADRO 12.

**CARGA TRIBUTARIA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA  
MUNICIPIO DE NUEVA SAN SALVADOR**

<b>Sector</b>	<b>Act. Imponible (A) (¢)</b>	<b>Imp. Anual (B) (¢)</b>	<b>B/A (%)</b>
Comercio	2,641,082,445	8,086,200	0.31
Industria	332,737,664	537,023	0.16
Financiero	9,889,165,139	2,650,080	0.03

◊ Los resultados demuestran en forma elocuente la falta de igualdad en el tratamiento impositivo a las empresas según su capacidad económica, ya que las empresas financieras solo contribuyen en promedio con ¢0.03 por cada ¢100 de activo imponible; en cambio, las empresas comerciales contribuyen con ¢0.31 por la misma cantidad de activo.

*Los resultados del análisis de la carga tributaria de las empresas de Nueva San Salvador demuestran la falta de igualdad en el tratamiento impositivo según su capacidad económica del contribuyente, ya que las empresas financieras pagan relativamente 10 veces menos impuestos que las comerciales y 5 menos que las industriales.*

### **3.4 Tarifa de Arbitrios de Mejicanos**

La Tarifa General de Arbitrios de Mejicanos fue aprobada en 1976 y no ha sido adecuada a la normativa de la Ley General Tributaria Municipal.

Mejicanos es pequeño comparado con los municipios anteriores; las empresas asentadas en él son pocas y tienen menor capacidad económica a las existentes en los municipios examinados anteriormente.

Los aspectos más importantes que se destacan de la ley de impuestos de Mejicanos son :

◆ El impuesto mensual aplicado a las empresas comerciales es  $\text{¢}1.00$  por millar de activo, que corresponde al 1.20% anual, resultando con ello un esquema impositivo ágil y productivo.

◆ En el sector industrial prevalece una situación inversa, ya que se aplica una escala impositiva de 12 tramos que, igual a la casos examinados, tiene como características la regresividad, complejidad y difícil administración.

◆ La escala impositiva de las empresas industriales cobra en el primer tramo  $\text{¢}0.30$  al mes por cada millar de activo; en el extremo opuesto, en donde están las empresas con mayor capacidad económica, la tarifa es de  $\text{¢}0.07$  por millar. En el sector financiero, el impuesto vigente es una tarifa fija de  $\text{¢}20.00$  por mes, quedando exentas las agencias o sucursales bancarias. A pesar de ello, la municipalidad les cobra impuestos como unidades comerciales, por comprar y vender divisas.

La escala impositiva de las empresas industriales cobra en el primer tramo  $\text{¢}0.30$  al mes por cada millar de activo; en el extremo opuesto, en donde están las empresas con mayor capacidad económica, la tarifa es de  $\text{¢}0.07$  por millar.

El análisis de la carga tributaria resultante de la aplicación de la Tarifa de Arbitrios de Mejicanos es un buen indicador para calificar el sistema tributario vigente.

Del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

CUADRO 13.

**CARGA TRIBUTARIA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA  
MUNICIPIO DE MEJICANOS**

<b>Sector</b>	<b>Act. Imponible (A) (¢)</b>	<b>Imp. Anual (B) (¢)</b>	<b>Carga Tributaria (%)</b>
Comercio	¢70,376,835	¢844,741	1.20
Industria	169,132,269	202,980	0.12
Financiero	10,998,450	131,976	1.20

Del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

- ◇ Las empresas industriales, a pesar de tener mayores activos imponibles, tienen una carga tributaria 10 veces menor a la que tienen las empresas comerciales y financieras.

*En Mejicanos las empresas industriales, a pesar de tener mayores activos, tienen una carga tributaria 10 veces menor que las comerciales.*



- ◇ Los impuestos vigentes contradicen los principios tributarios de capacidad económica e igualdad que se promueve en la Ley General Tributaria Municipal.

### 3.5 Carga Impositiva por municipio

Con el fin de obtener una visión comparativa entre las leyes de impuestos de los 4 municipios examinados, a continuación se presenta el Cuadro 14 que contiene el resumen de las cargas tributarias vigentes.

CUADRO 14.

#### CARGA TRIBUTARIA: IMPUESTO / ACTIVO IMPONIBLE

Sector	San Salvador	Soyapango*	Santa Tecla	Mejicanos*
Comercio	0.18%	capital invertido	0.31%	1.20%
Industria	0.16%	Idem	0.16%	0.12%
Financiero	0.04%	Cuota Fija	0.03%	Exento
Promedio	0.09%		0.09%	0.47%

Nota: En Mejicanos el sector financiero esta exento de pagar impuestos, pero por comprar y vender divisas se le cobra como unidad comercial. En Soyapango, los impuestos al comercio y a la industria, se aplican sobre el capital invertido y no sobre los Activos como en los municipios estudiados, por ello la carga tributaria es diferente y no puede relacionarse de igual manera.

Estos resultados permiten señalar lo siguiente:

- ◇ El Municipio de Mejicanos es el que refleja la carga tributaria total más elevada (0.47%), destacándose el sector comercial, por contribuir en mayor proporción al financiamiento de las necesidades municipales (1.20%)
- ◇ Los Municipios de San Salvador y Nueva San Salvador tienen una carga tributaria muy parecida. En ambos casos, el sector financiero tiene una posición privilegiada, pagando porcentualmente menos impuestos que las unidades comerciales e industriales.
- ◇ En Soyapango, la base imponible es diferente, por lo cual no se pueden inferir conclusiones comparativas con los otros 3 municipios.

## Recapitulación

Los hallazgos del análisis de la Tarifa de Arbitrios del Municipio de San Salvador son los siguientes:

- ◇ Esta ley tributaria contiene normas impositivas que son regresivas, complejas y difíciles de aplicar.
- ◇ El Sector Financiero, que cuenta con la mayor capacidad económica, no aporta suficientemente para cubrir las necesidades locales; al contrario,

tiene la menor carga tributaria, irrespetando los principios de capacidad económica e igualdad.

- ◊ Las normativas de la Tarifa de Arbitrios contradicen la Ley General Tributaria Municipal, la cual orienta alícuotas impositivas, proporcionales o progresivas, no regresivas.
- ◊ La Tarifa de Arbitrios produce un resultado no satisfactorio, por que no genera los recursos suficientes para impulsar y consolidar el desarrollo local, lo cual atenta contra la estabilidad y la autonomía financiera del Municipio ordenados por la Constitución.
- ◊ La propuesta de reforma de las tarifas de impuestos que presentó recientemente San Salvador, que superaría esa situación (0.36 % de impuestos sobre los activos imponibles) no fue aprobada por la Asamblea Legislativa.

Las leyes de impuestos de los cuatro municipios examinados, son una muestra representativa, de las leyes vigentes en el resto de municipios del país, permitiendo el análisis realizado deducir lo siguiente:

- ◊ Las leyes de impuestos analizadas son anteriores a la aprobación de la LGTM, excepto Nueva San Salvador, por lo que no contienen el marco normativo y disposiciones estipuladas en esa ley general.
- ◊ Las tarifas impositivas no cumplen los objetivos pretendidos por la Constitución y las leyes secundarias del ramo municipal.

- ◇ La mayoría de tarifas de impuestos son regresivas, complejas y de difícil administración.
  
- ◇ La falta de igualdad de las escalas impositivas y sus montos explican en gran medida la baja generación de recursos por la vía de los impuestos.
  
- ◇ En general, las tarifas de impuestos se han elaborado bajo un mismo concepto y formato, por lo cual sus deficiencias pueden generalizarse.

#### **IV. ANALISIS FINANCIERO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES**

La segunda fuente de recursos propios que disponen los municipios, son las tasas que se cobran por los servicios municipales. Cada municipio, tienen la potestad de brindar servicios municipales, por los cuales se cobra una tasa que se establece mediante una ordenanza decretada por cada Concejo.

Los servicios que se brindan son de diferente naturaleza, pudiéndose clasificar entre aquellos que se cobran al crédito (alumbrado público, aseo y mantenimiento de pavimentos) y los que se pagan al contado (rastros, cementerios, registro del estado familiar, registro ciudadano y otros) También, las municipalidades brindan a la población servicios gratuitos, tales como: policía municipal, parques, nomenclatura, bibliotecas municipales y otros.

El Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) elaboró estudios de costos en 8 de los 9 municipios mencionados, los cuales sirven de base para caracterizar las condiciones financieras en que operan estos servicios.

Los estudios realizados han cubierto las operaciones de un año, llegándose a cuantificar tanto los costos directos (operativos) como los indirectos (administrativos). En los resultados finales que se presentan en este documento,

se analizan los costos totales en que opera cada servicio, es decir, la suma de los costos directos e indirectos.

Los costos totales de los servicios se comparan con los ingresos del mismo período, para determinar la posición financiera de cada servicio; es decir, para saber si opera con superávit, déficit o equilibrio financiero.

Previo al análisis de los servicios, se caracterizan diversas debilidades que tienen la mayoría de las administraciones y cuyos efectos son negativos, para la eficiencia recaudatoria de los mismos.

Los estudios realizados permitieron concluir los siguientes resultados:

- a. Los recursos humanos calificados son escasos.
- b. Los registros financieros y catastrales se hacen manualmente.
- c. Los sistemas de control y fiscalización de la gestión tributaria son débiles o no existen.
- d. En la mayoría de municipios, los registros catastrales de inmuebles son deficientes, incompletos y están desactualizados.
- e. En muchos municipios, no hay un proceso sistemático de calificación o recalificación de inmuebles.

- f. No siempre se elaboran sistemática y oportunamente estudios de costos para evaluar el financiamiento de los servicios y, por lo tanto, las tasas que se cobran no se establecen técnicamente.
- g. En la mayoría de municipios no existe un sistema de contabilidad patrimonial, ni de costos, únicamente se lleva contabilidad presupuestaria de ingresos y egresos.
- h. En muchos casos no existen sistemas permanentes de cobro (normal, administrativo y judicial) que se apliquen para recuperar el pago de tasas por los servicios municipales que se prestan al crédito.
- i. Debido a las deficiencias en los sistemas de cobro, el pago por aseo, alumbrado público y pavimentación, se mantiene en niveles bajos y se acumulan saldos morosos.
- j. En muchos municipios no se cuenta con registros actualizados y depurados de las tasas en mora.

En los siguientes apartados se hará un análisis los resultados financieros que registran las operaciones de los servicios municipales de aseo público, alumbrado, mercado, cementerios, registro del estado familiar y servicios administrativos con el fin de destacar las ventajas y limitantes que caracterizan su operatividad.

## 4.1 Aseo Público

En la mayoría de municipios del país, el servicio de aseo público se limita a la recolección y transporte de los desechos sólidos hacia un botadero, donde se depositan sin recibir ningún tratamiento, contribuyendo gravemente a la contaminación del medio ambiente.

La situación anterior ha experimentado un cambio significativo en la mayoría de municipios del Área Metropolitana de San Salvador, donde se inició un proyecto para dar tratamiento adecuado de los desechos sólidos. Los datos que aquí se presentan son anteriores a la entrada en operación del nuevo relleno sanitario.

En municipios pequeños como Salcoatitán y Santa Catarina Masahuat, donde se manejan cantidades reducidas de desechos sólidos, se han contratado empresas particulares para su recogida y transporte al botadero.

Los resultados financieros del servicio de aseo público en los 9 municipios examinados, son los siguientes.

De acuerdo a los datos financieros del servicio de aseo se puede inferir lo siguiente:



CUADRO 15.

**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL SERVICIO DE ASEO  
PUBLICO 1998**  
(Miles de Colones)

Municipio	Ingresos	Costos	Sup. (Déf.)
San Salvador	43,000	93,000	(50,000)
Soyapango (a)	2,169	6,251	(4,082)
Nueva San Salv. (b)	1,514	9,119	(7,605)
Mejicanos (c)	2,191	4,816	(2,625)
Juayúa	231	684	(453)
Salcoatitán	29	138	(109)
Santa Catarina M.	10	102	(92)

(a) Octubre 96 – Septiembre 97

(b) Enero – Diciembre 1997

(c) Septiembre 97 – Agosto 98

- Ninguno de los municipios examinados logró cubrir los costos totales del servicio de aseo público, lo que refleja una situación financiera deficitaria.
- Ello implica que, el servicio de aseo es subsidiado con recursos de otras fuentes.
- Frente a la gestión deficitaria del servicio, sus ingresos no pueden financiar mejoras y ampliaciones del mismo.

Ninguno de los municipios examinados logró cubrir los costos totales del servicio de aseo público, lo que arroja una posición deficitaria.

## 4.2. Alumbrado Publico

Los municipios son los responsables de prestar el servicio de alumbrado en las calles y avenidas de las zonas urbanas. La energía eléctrica y los demás gastos que se realizan para prestar este servicio deben ser recuperados a través del cobro de una tasa.

Los resultados financieros del alumbrado público se resumen en el siguiente cuadro.

CUADRO 16.  
**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL SERVICIO DE  
ALUMBRADO PUBLICO 1998**  
(Miles de Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costos Totales</b>	<b>Sup. (Déf.)</b>
San Salvador	15,000	30,000	(15,000)
Soyapango (a)	2,005	4,760	(2,755)
Nueva San Salv. (b)	930	2,773	(1,843)
Mejicanos (c)	1,663	2,281	(618)
Juayúa	171	*	
Salcoatitán	19	*	
Santa Catarina M.	10	102	(92)

(a) Octubre 96 – Septiembre 97

(b) Enero - Diciembre 1997

(c) Septiembre 97 – Agosto 98

(\*) La empresa que abastece la energía no la está cobrando.

De los datos financieros del servicio de alumbrado público se infiere lo siguiente:

- El servicio adolece de un fuerte desequilibrio financiero en casi todos los municipios.
- Si el ingreso no puede cubrir los costos totales del servicio no pueden haber inversiones en mejoras y ampliaciones del servicio.
- Los municipios de Juayúa y Salcoatitán son abastecidos de energía eléctrica por la empresa Matheu S. A. de C. V., la cual no cobra ese servicio desde 1992, por lo tanto no se conoce la deuda municipal por el abastecimiento de energía eléctrica, pero sin duda debe corresponder a una suma cuantiosa.

Si el ingreso no puede cubrir los costos totales del servicio no pueden haber inversiones en mejoras y ampliaciones del mismo.

### **4.3 Mercados Municipales**

La creación, organización y administración de los mercados es responsabilidad municipal, por lo cual se cobra una tasa a los usuarios del mercado (poseedores de puestos para el comercio)

Los resultados financieros del servicio de mercados, se presentan a continuación.

CUADRO 17.

**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL SERVICIO DE  
MERCADOS 1998**

(Miles de Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costos Totales</b>	<b>Sup. (Déf.)</b>
San Salvador	n. d.	n. d.	n. d.
Soyapango (a)	1,552	1,446	106
Nueva San Salvador (b)	706	7,730	(7,024)
Mejicanos (c)	736	283	453
Juayúa	300	248	52
Salcoatitán (d)	-	-	-
Santa Catarina M. (e)	4	-	-

(a) Octubre 96 – Septiembre 97

(b) Enero – Diciembre 1997

(c) Septiembre 97 – Agosto 98

(d) No se presta el servicio.

(e) No se registran costos.

Los datos financieros del servicio de mercados permite deducir lo siguiente:

- Soyapango, Mejicanos y Juayúa generaron un pequeño superávit en sus operaciones.
- El Municipio de Nueva San Salvador reportó un déficit cuantioso en las operaciones del mercado, debido al alto costo que representa el servicio de la deuda contraída con Venezuela, para la construcción del mercado nuevo.

- Algunos municipios tienen superávit en la prestación del servicio, sin embargo, no devuelven ese excedente en el mantenimiento del servicio, lo que hace que en el futuro deban realizar gastos mayores por el deterioro de sus instalaciones.

Debe tomarse en cuenta que la mayoría de cementerios municipales se encuentran en puntos de saturación y no hay espacios disponibles para nuevos ingresos.

#### **4.4 Cementerios**

Los cementerios municipales son inmuebles urbanos o rurales que se utilizan para el enterramiento, inhumación e incineración de restos humanos. Los municipios a través de ordenanzas establecen las tasas por los diferentes servicios que prestan los cementerios municipales.

Debe tomarse en cuenta que la mayoría de cementerios municipales se encuentran en puntos de saturación y no hay espacios disponibles para nuevos ingresos.

Los resultados financieros del servicio de cementerios de los municipios estudiados son los siguientes:

CUADRO 18.  
**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL SERVICIO DE CEMENTERIOS**  
**1998**  
(Miles de Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costos Totales</b>	<b>Sup. (Déf.)</b>
San Salvador	n. d.	n. d.	n. d.
Soyapango (a)	187	*	
Nueva San Salvador (b)	178	546	(368)
Mejicanos (c)	48	150	(102)
Juayúa	42	70	(28)
Salcoatitán	2	2	0
Santa Catarina M.	1	3	(2)

- (n.d.) no disponible  
(\*) No registran costos.  
(a) Octubre 96 – Septiembre 97  
(b) Enero – Diciembre 1997  
(c) Septiembre 97 – Agosto 98

De los resultados financieros presentados se puede inferir lo siguiente:

En esos municipios los cementerios reflejan una situación financiera deficitaria.

- En situación financiera deficitaria no hay perspectivas que ese servicio mejore en el corto plazo.

#### 4.5 Registro Estado Familiar

Constituye un servicio municipal que comprende el asiento y emisión de certificaciones del estado familiar de las personas naturales, entre ellos: nacimientos, matrimonios y defunciones; así como de otros hechos que afectan su estado civil como adopciones y divorcios.

En el siguiente cuadro se detallan los resultados financieros financieros de este servicio.

CUADRO 19.  
**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DEL REGISTRO DEL  
ESTADO FAMILIAR 1998**  
(Miles de Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costos Totales</b>	<b>Sup. (Déf.)</b>
San Salvador	n. d.	n. d.	n. d.
Soyapango (a)	130	561	(431)
Nueva San Salvador (b)	263	600	(337)
Mejicanos (c)	170	595	(425)
Juayúa	79	249	(170)
Salcoatitán	17	130	(113)
Santa Catarina M.	12	153	(141)

(a) Octubre 96 – Septiembre 97

(b) 1997

(c) Septiembre 97 – Agosto 98

De esta información se puede inferir:

- El Registro de Estado Familiar es un servicio municipal deficitario, no obstante que se cobra al contado.
- Puede afirmarse que hasta el presente, no ha habido una evaluación técnica de los costos e ingresos que produce el servicio, ya que el nivel de ingresos no tiene una relación lógica, con el costo del servicio.

#### **4.6 Servicios Administrativos**

Los servicios administrativos comprenden todo tipo certificaciones de registros públicos municipales (excepto Registro del Estado Familiar), tales como: registro de títulos, inscripción de documentos privados y otros.

También, los servicios administrativos incluyen permisos, licencias o matrículas de actos que requieren el aval o autorización del municipio, entre ellos: construcciones, lotificaciones, urbanizaciones, rifas, rotura de pavimentos y otros similares.



CUADRO 20  
**INGRESOS Y COSTOS TOTALES DE SERVICIOS  
 ADMINISTRATIVOS 1998**

(Miles de Colones)

<b>Municipio</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Costos</b>	<b>Sup. (Déf.)</b>
San Salvador	n. d.	n. d.	n. d.
Soyapango (a)	3,238	638	2,600
Nueva San Salvador (b)	175	293	(118)
Mejicanos (c)	1,825	232	1,593
Juayúa	58	48	10
Salcoatitán (d)	-	-	-
Santa Catarina M. (d)	-	-	-

(a) Octubre 96 – Septiembre 97

(b) Enero – Diciembre 1997

(c) Septiembre 97 – Agosto 98

(d) No hay datos.

En los municipios estudiados, los servicios administrativos se caracterizan por estos resultados.

- Los servicios administrativos fueron superavitarios en 3 de los 4 municipios donde se obtuvo información. Generalmente este tipo de servicios municipales es rentable, ya que no implica gastos altos de capital, sino gastos en salarios, materiales de oficina y otros gastos menores.

- Debe aclararse que contablemente en este concepto se incluyen otro tipo de ingresos que por la novedad o desconocimiento del catálogo de cuentas no se encuentra donde ubicarles, por lo que en algunos municipios esta categoría es una mezcla de ingresos menores.

## **Recapitulación**

- La segunda fuente fundamental que integra los recursos propios de un municipio, son los ingresos que se cobran por los servicios Municipales.
- Estudios realizados en el área de administración de las tasas revelan grandes debilidades en aspectos tales como: recurso humano, registros, procedimientos de calificación, control y fiscalización y en los sistemas de cobro y de recuperación de la mora.
- Se ha demostrado que en la gran mayoría de casos, los ingresos de los servicios no alcanzan a cubrir los costos totales, en consecuencia, los servicios municipales operan con déficit financiero.
- Si estos servicios no cubren su gasto corriente, no pueden por lógica, financiar inversiones, por lo tanto no se pueden mejorar los niveles de calidad y cobertura de los servicios.

- Al operar los servicios municipales en una posición de desequilibrio, su funcionamiento debe financiarse, con el uso de recursos de otras fuentes, tales como: impuestos, ingresos de capital y transferencias del Gobierno Central.
- El agotamiento de los recursos propios conduce, a una falta de solvencia financiera y, se vuelve más compleja y difícil la gestión municipal.

En resumen, las limitantes de recursos financieros que caracterizan a las administraciones municipales, finalmente conducen a la pérdida de autonomía en lo administrativo y en lo financiero.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 5.1 Conclusiones

Los resultados de los análisis de los ingresos y gastos corrientes de los 9 municipios estudiados permiten apuntar las conclusiones siguientes:

- ✓ Los ingresos de impuestos y tasas por servicios son insuficientes para cubrir los gastos administrativos de los municipios, lo que provoca una situación deficitaria en la cuenta corriente municipal.
  
- ✓ El indicador de solvencia financiera (ingresos corrientes / gastos corrientes) señala que los municipios estudiados tienen desde solvencia baja (Santa Catarina Masahuat y Salcoatitán) hasta relativamente alta (San Salvador y Chalatenango), pero ninguno tiene solvencia total.
  
- ✓ Los indicadores de ahorro corriente señalan la existencia de un déficit en la cuenta corriente, lo cual anula la posibilidad que los recursos locales se orienten hacia gastos de capital (inversión real o financiera o amortización de la deuda)

- ✓ El indicador de relación mínima entre gastos personales e ingresos corrientes permite determinar una situación insostenible, ya que en 3 casos, los ingresos corrientes no alcanzan a cubrir las remuneraciones.
- ✓ Las tarifas de impuestos son obsoletas, regresivas y desiguales, lo cual provoca una situación de injusticia e inequidad impositiva, al nivel de actividades económicas, empresas y personas.
- ✓ El análisis financiero de los servicios municipales indica que la mayoría de éstos no son autofinanciables, ya que los ingresos por tasas no cubren los costos totales de los servicios.
- ✓ De los servicios estudiados, los de aseo, alumbrado, cementerios, registro del estado familiar son financieramente deficitarios; en cambio, los de mercados y servicios administrativos son rentables en algunos de ellos.

## **5.2. Recomendaciones**

Los resultados del estudio de los ingresos y gastos corrientes municipales dan la oportunidad de delinear las recomendaciones generales siguientes:

- ✓ Se hace evidente la necesidad de hacer una revisión integral y continua de la cuenta corriente municipal, con el propósito de encontrar alternativas de solución a los problemas encontrados.
  
- ✓ Debe definirse una política y una estrategia nacional que motive y obligue a los municipios a desarrollar una administración tributaria efectiva, con el propósito de generar los recursos locales suficientes para cubrir sus gastos recurrentes, pese a recibir mayores ingresos externos (donaciones, transferencias)
  
- ✓ Se debe analizar con más profundidad la generación de ingresos locales, tomando en consideración los diversos aspectos de la administración y tributaria local como: registro de contribuyentes, sistemas de cobro, niveles y antigüedad de la mora y métodos de fiscalización.
  
- ✓ Es necesario evaluar con detalle los gastos corrientes y determinar la economía, eficiencia y eficacia de los mismos, con el propósito de controlar y racionalizar su crecimiento.
  
- ✓ Es urgente que las leyes de impuestos municipales se actualicen, con el fin de cumplir con los preceptos de la Ley General Tributaria Municipal, principalmente en cuanto a los principios tributarios, tipo de tarifas y eficiencia de los sistemas tributarios.

- ✓ En mismo sentido, se plantea el reto de examinar nuevos impuestos municipales y bases imponibles, de tal manera de encontrar sistemas impositivos más productivos y fáciles de administrar.
  
- ✓ En cuanto a los servicios, se sugiere estudiar con atención la administración, formas de prestación y metodologías de determinación de costos y de establecimiento de las tarifas de tasas.