

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	EL SALVADOR
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al diseño e implementación de un impuesto predial
▪ Número de CT:	ES-T1298
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Sangines, Mario F (IFD/FMM) Líder del Equipo; Astudillo, Karen (IFD/FMM); Barreix, Alberto Daniel (IFD/FMM); Canillas Gomez, Mariana Belen (IFD/FMM); Eguino, Huascar (IFD/FMM); Lazo, Juan Carlos (VPC/FMP); Lora Rocha, Oscar (IFD/FMM); Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Molina De Dardon, Gabriela Maria (CID/CES); Roman Sanchez, Susana (IFD/FMM); Velazquez, Gumersindo G. (VPC/FMP) Velazquez, Gumersindo G. (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	12 Ago 2019.
▪ Beneficiario:	República de El Salvador
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$100,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 MESES
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de diciembre de 2019
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/FMM-Fiscal Management Division
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CES-Representación El Salvador
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo es fortalecer las capacidades del Ministerio de Hacienda (MH) de diseñar, implementar y coordinar un Impuesto Predial (IP). La CT apoyará dos componentes: (i) Diseño de un Impuesto Predial, y (ii) Fortalecimiento Institucional del MH para la aprobación y gestión del Impuesto Predial.
- 2.2 El Salvador es un país pequeño de régimen unitario, pero los municipios vienen adquiriendo mayor relevancia para la inversión local y la provisión de servicios públicos. En 1988 se creó el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES) para complementar los recursos propios que los municipios recaudan principalmente por el impuesto a la actividad económica y diversas tasas por servicios urbanos. Hoy el FODES transfiere a los municipios el 8% de los ingresos corrientes del gobierno central y la Asamblea Legislativa aprobó un incremento al 10% a partir del 2020.
- 2.3 Aunque los ingresos propios municipales han ido creciendo en los últimos años, aún existe una marcada dependencia en los recursos de FODES. A pesar de que el 75% de los recursos del FODES debe ser destinado para inversión, la realidad es que la

mayoría de los municipios dependen de estos recursos para financiar su gasto corriente. Solamente dos municipios – de los Departamentos de San Salvador y La Libertad – recaudan más ingresos propios que lo que reciben vía FODES. Hay municipios más pequeños, en los Departamentos de Cuscatlán o Morazán, donde el FODES representa más del 90% de su totalidad de recursos<sup>1</sup>.

- 2.4 El endeudamiento de los municipios se rige por la Ley Recaudadora del Endeudamiento Público Municipal, la cual faculta al Ministerio de Hacienda a emitir una calificación crediticia de cada municipio en base a indicadores de solvencia. Los recursos que se perciben del FODES cuentan como ingresos en los cálculos, conllevando a que los incrementos en dichas transferencias abren mayor espacio para endeudamiento municipal. Adicionalmente, los recursos del FODES pueden pignorararse para el repago de los préstamos, abriendo un espacio para la proliferación de prestamistas a tasas elevadas. En los últimos años, la deuda municipal ha crecido a una tasa promedio de 13,9%, y en términos absolutos, se pasó de US\$206,4 millones en 2010 a US\$513,76 millones en 2017. Se estima que más del 90% de la deuda municipal se paga con recursos del FODES<sup>2</sup>.
- 2.5 Esta situación precaria de las finanzas municipales obliga al gobierno central a explorar diversas opciones que provean los recursos necesarios para la gestión e inversión local sin aumentar la carga que significa el FODES para el presupuesto nacional. Una alternativa que se discute hace muchos años, pero que ha retomado fuerza con la administración actual, es la creación de un Impuesto Predial (IP). El IP es típicamente un impuesto de gestión local que grava el valor de la propiedad inmueble (terreno y construcción) y podría recaudar entre 0,5% y 1% del PIB en base a la experiencia de otros países de la región<sup>3</sup>. El Salvador es uno de los pocos países a nivel global que no cuenta con un IP.
- 2.6 Existen numerosos retos a la implementación de un IP, muchos de los cuales han sido abundantemente diagnosticados por el Banco y por otras entidades<sup>4</sup>. Por un lado, está el reto político de implementar un impuesto nuevo que para algunos se consideraría innecesario dada la existencia del FODES y la demostrada posibilidad de irlo aumentando a iniciativa legislativa. Por otro, hay varios obstáculos técnicos e institucionales que tienen que ver con las capacidades del MH, de los municipios, y del Centro Nacional de Registros (CNR, que maneja el catastro). Sin embargo, es difícil visualizar el desarrollo robusto a nivel local sin una nueva fuente de ingresos que no comprometa el escaso espacio fiscal con que cuenta el gobierno nacional. Por lo tanto, el MH solicitó al Banco el apoyo en algunos temas específicos: Conceptualizar el IP y plasmarlo en una propuesta de proyecto de Ley; analizar las medidas institucionales que se requerirían en el MH y el CNR para su implementación; e identificar ajustes necesarios a otras normas en las áreas de endeudamiento municipal, organización municipal, y del propio FODES. Cabe destacar que, aunque el IP es un impuesto local por naturaleza, es el MH que impulsaría el proceso de conceptualización inicial para su posterior discusión con actores locales y, eventualmente, con la Asamblea Legislativa.

---

<sup>1</sup> FUNDE, “Estado de las Finanzas Municipales de El Salvador”

<sup>2</sup> BID, “Fortalecimiento de los Ingresos Municipales de El Salvador”

<sup>3</sup> FUNDE.

<sup>4</sup> A los estudios de FUNDE y BID se suman varios otros financiados por USAID.

**2.7 Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS, por sus siglas en inglés) (AB-3190-2) y se alinea con el área transversal de Capacidad institucional y estado de derecho al fortalecer la capacidad institucional del MH. La CT es consistente con las prioridades del Programa de Financiamiento del Noveno Aumento General del Capital (GCI-9) (AB-2764): (i) respaldo al desarrollo de países pequeños y vulnerables. También, la CT está alineada con el resultado (i) contribuir a mejorar la calidad de las instituciones y las políticas de las entidades nacionales y subnacionales del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones (GN-2819-1), como con el Área Prioritaria 3 (Fortalecimiento de las finanzas públicas) de la Estrategia del Banco con El Salvador (2015-2019), y responde a los desafíos planteados en el documento de Retos de Desarrollo del País 2019 (CDC, por sus siglas en inglés), al promover acciones para el fortalecimiento de finanzas subnacionales. La CT está incluida en el CPD correspondiente a El Salvador.

### **III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto**

- 3.1 Componente 1: Diseño de un Impuesto Predial (US\$64.000).** Mediante este componente se financiará la contratación de servicios de consultoría y no consultoría para el desarrollo y discusión de una propuesta de IP que incorpore buenas prácticas internacionales en la materia y se apoyarán espacios de discusión con otros actores políticos y entidades de la sociedad civil. Las actividades específicas son: (i) Desarrollo de una estrategia general de implementación, incluyendo la modernización del catastro nacional gestionado por el CNR, el rol de las municipalidades en el registro y valoración de inmuebles, identificación de bases de información para la valorización, e identificación general de las necesidades de fortalecimiento del MH para coordinar el nuevo impuesto; (ii) cuantificación del impacto fiscal esperado; (iii) apoyo al diseño de los instrumentos legales y reglamentarios, incluyendo una propuesta de Ley de Creación del Impuesto Predial; (iv) propuestas para la reforma de normativa relacionada, incluyendo la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley del FODES, y la Ley de Endeudamiento Municipal; y (v) organización de al menos dos eventos de discusión y consulta con gobiernos locales, sociedad civil, y entidades académicas o de investigación.
- 3.2 Componente 2: Fortalecimiento Institucional del MH para la aprobación y gestión del Impuesto Predial (US\$36.000).** Mediante este componente se financiarán servicios de consultoría para fortalecer las capacidades del MH para promover la aprobación del IP y coordinar su implementación con los gobiernos municipales. Las actividades específicas que se prevén son: (i) apoyo al MH en el desarrollo de consensos institucionales para la implementación del IP; y (ii) propuesta de fortalecimiento de la organización del MH para apoyar la gestión o coordinación del IP durante su implementación.
- 3.3** Los resultados esperados son: (i) Proyecto de Ley estableciendo un Impuesto Predial presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa; y (ii) paquete de medidas de fortalecimiento institucional del MH para implementar el Impuesto Predial incorporadas formalmente en la planificación institucional del MH.
- 3.4** El costo total de la CT es de US\$100.000 financiada por el Fondo del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones Financiado con Capital Ordinario (INS) y de acuerdo con el siguiente cuadro de costos.

### Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	Financiamiento por Fondo	Total
<b>Componente 1: Diseño de un Impuesto Predial</b>	Consultoría Individual	50.000	50.000
	Dos eventos de discusión y debate	14.000	14.000
	<b>Subtotal componente 1</b>	<b>64.000</b>	<b>64.000</b>
<b>Componente 2: Fortalecimiento Institucional del MH para la aprobación y gestión del Impuesto Predial</b>	Consultoría Individual	36.000	36.000
	<b>Subtotal Componente 2</b>	<b>36.000</b>	<b>36.000</b>
<b>TOTAL</b>		<b>100.000</b>	<b>100.000</b>

- 3.5 La supervisión, seguimiento y evaluación de esta CT estará a cargo de la División de Gestión Fiscal del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD/FMM) a través de su Especialista en la Representación en El Salvador. Se preparará un informe de terminación de proyecto donde se especifiquen las actividades realizadas y el logro de los resultados previstos.

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del Ministerio de Hacienda, la ejecución de esta CT estará a cargo del Banco, a través del especialista de FMM basado en la Representación de El Salvador. Esta solicitud responde a que el BID puede apalancar experiencia internacional en materia de impuesto predial con rapidez y con el apoyo de socios como el CIAT, el FMI y otros organismos internacionales. Adicionalmente, el Banco cuenta con un equipo de especialistas en finanzas subnacionales que contribuirá directamente a la ejecución del proyecto y que puede aportar valor añadido de manera continua. Adicionalmente, la experiencia reciente y exitosa del Banco como ejecutor de la CT ES-T1266 demuestra que las redes de expertos y procesos ágiles de contratación con la que cuenta aumentan las probabilidades de éxito del proyecto. Además, esta solicitud se justifica por la necesidad de garantizar, ante los distintos actores políticos y sociales del país, la independencia e imparcialidad técnica de las propuestas.
- 4.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

#### V. Riesgos importantes

- 5.1 La implementación de un impuesto predial ha sido recomendada por organismos internacionales en repetidas ocasiones en los últimos años. Existe el riesgo que esta nueva iniciativa tampoco prospere por factores de economía política, en particular la preferencia de los gobiernos locales y sus representantes en la Asamblea Nacional

de mantener el FODES como su principal fuente de ingresos en vez de apoyar un nuevo impuesto que puede tener consecuencias políticas a nivel municipal. El equipo de proyecto considera que la probabilidad de éxito es mayor en este caso por la presión que pone la Ley de Responsabilidad Fiscal en la búsqueda de mecanismos que abran mayor espacio fiscal (sobre todo para la reducción de la deuda pública en 10% del PIB en el mediano plazo) y la perspectiva de una reorientación legislativa importante en las elecciones del 2021 que apoye reformas al sistema de ingresos. Por otro lado, esta cooperación técnica responde al interés expreso del gobierno nacional para avanzar con la preparación del instrumental técnico y legal para implementar el IP para tener las bases concretas de un diálogo amplio cuando las condiciones estén dadas para hacerlo.

- 5.2 Otro riesgo es que la agenda del IP no progrese por falta de información y análisis bien documentado sobre la viabilidad técnica de implementarlo y, más ampliamente, de la situación fiscal de los gobiernos municipales. Este riesgo se viene mitigando a través de las contribuciones analíticas de varios cooperantes, incluyendo los informes producidos por la CT ES-T1266 que, además de una visión general de las finanzas municipales, ofrecen alternativas metodológicas y cálculos de rendimiento esperado y serán clave para enmarcar la propuesta del IP como parte de un diálogo más amplio. También está el informe sobre Viabilidad de un Impuesto Predial preparado por FUNDE, un centro de investigación salvadoreño, que concluye que es viable implementar el IP del punto de vista técnico.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación Según la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del Banco (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría "C".

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_36669.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_13889.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_56163.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_13775.pdf](#)