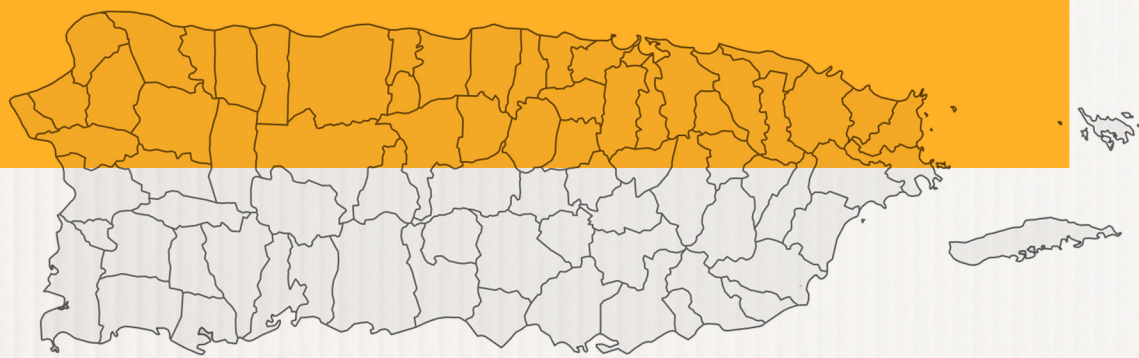


2020

# Radiografía Municipal

Compilación de los Resultados sobre los Estados Financieros Auditados de los 78 Municipios de Puerto Rico para Análisis Sobre Ingresos y Gastos Registrados en los Fondos Municipales y Otros Análisis (2015 - 2018)





# RADIOGRAFÍA MUNICIPAL

Compilación de los Resultados sobre los Estados Financieros Auditados de los 78 Municipios de Puerto Rico para Análisis Sobre Ingresos y Gastos Registrados en los Fondos Municipales y Otros Análisis (2015 - 2018)

# 2020

# *Mensaje de la Directora Ejecutiva Fundadora*

Reciba un cordial saludo de La Liga de Ciudades de Puerto Rico; organización sin fines de lucro que tiene como propósito unir a los gobiernos municipales en un esfuerzo no partidista, con el fin de mejorar la calidad de vida del pueblo puertorriqueño.

Trabajamos hacia el logro de nuestra misión, “fortalecer la capacidad de los municipios y comunidades del país para enfrentar mejor los desafíos sociales, estructurales, fiscales y de gobernanza”, a través de diversas estrategias, que incluyen la abogacía, la investigación, el desarrollo e implantación de iniciativas, la evaluación de proyectos, el desarrollo de alianzas, entre otros. Estrategia clave además es el desarrollo de iniciativas educativas, tales como esta Radiografía Municipal.

Con este informe comunicamos al país la realidad fiscal de los municipios. Buscamos además propiciar una conversación sosegada, informada y orientada a la búsqueda de soluciones permanentes que viabilicen la sustentabilidad de estas esenciales estructuras de gobierno. Entendemos que proteger a los municipios es en realidad proteger al país y a nuestras comunidades. Los municipios son el ente gubernamental más cercano a la comunidad, quienes han asumido la prestación de servicios esenciales a la ciudadanía, muchos de ellos responsabilidad del Gobierno central, sin la asignación de los fondos disponibles y a pesar de una continua imposición de medidas unilaterales de austeridad.

La narrativa que se ha quedado en la mente de aquellos que no entienden cómo se financian los municipios es que estos son entes que dependen del Gobierno central. Con este informe, y como parte de nuestra agenda de trabajo, queremos aportar al cambio de esa narrativa que tanto daño le ha hecho a los municipios y, al final del día, al país. En las próximas páginas discutiremos tres verdades muy poco discutidas, a saber: (1) los municipios no están subsidiados por el Estado; (2) el Fondo de Equiparación no fue establecido como un subsidio a los municipios, sino como un subsidio a favor de las personas y las empresas que no pagan impuestos sobre sus propiedades; y (3) la Ley 29 del año 2019, declarada nula, no fue un rescate para los municipios, sino que fue un rescate para el Gobierno central, ante su incumplimiento con medidas establecidas en el Plan Fiscal.

En La Liga nos reafirmamos que la percepción de que los municipios están subsidiados por el Gobierno central es una desacertada que se desprende de un análisis incompleto y descontextualizado. Confiamos en que las próximas páginas, y la información en ellas contenida, ayudará a detener esta falacia que tanto daño ha hecho. Nos reafirmamos además en que la agenda municipalista es la agenda del país.

Seguimos,

  
Cristina M. Miranda Palacios, MCP, CHP  
Directora Ejecutiva Fundadora

*Impera en Puerto Rico una percepción de gigantismo e ineficiencia cuando se piensa en los municipios. Sin embargo, esta percepción está anclada en un desconocimiento generalizado sobre el funcionamiento, financiamiento y rol de estos, así como la división de tareas y responsabilidades u obligaciones del Estado. Mediante este informe La Liga de Ciudades de Puerto Rico presenta los datos financieros de los municipios y explica el contexto de estos. Aspiramos a propiciar una conversación profunda y sosegada sobre estrategias enfocadas en garantizar la subsistencia de esta importante estructura gubernamental, que es la principal línea de servicios para nuestras comunidades, y por ende para el país.*

Resumen Ejecutivo .....	1
Sobre La Liga de Ciudades de Puerto Rico .....	4
Sobre la Radiografía Municipal .....	8
Sobre la Política Pública y los municipios .....	9
Sobre la Ley 29 .....	15
Trasfondo General .....	17
Impacto en los Presupuestos Municipales ante la Eliminación del Mal Llamado Subsidio .....	18
Introducción a los Estados de Fondos Municipales .....	21
Fondos Especiales .....	22
Fondo de Redención .....	23
Fondo General .....	25
Descripción de Compilados Completados .....	26
Observaciones .....	28
Falta de Uniformidad en los Estados Financieros .....	29
Ingresos de Contribución Sobre la Propiedad ( <i>Property Tax</i> ) interpretados de manera distinta entre los municipios .....	29
Ingresos de IVU clasificados de manera distinta entre los municipios .....	30
Cantidades relacionadas a la CELI con AEE .....	30
Gastos relacionados al recogido y disposición de desperdicios clasificados de manera distinta entre los municipios .....	31
Desigualdad en las clasificaciones de gastos entre los municipios .....	31
¿Cómo subsanar esta disparidad? .....	32
Resultados del Análisis Completado .....	33
Fondo General .....	33
Comentarios sobre el Comparativo del Fondo General .....	33
Comentarios sobre el Fondo de Redención .....	39
Comentarios sobre Operación Reflejada en Fondo de Equiparacion .....	41
Comentarios sobre Fondos Especiales y Otros Fondos .....	42
Comentarios sobre Registro de Fondos Especiales .....	44
Comentarios sobre la Deuda de los municipios .....	45
Conclusión del Análisis y Recomendaciones .....	47
Anejos y Referencias .....	52

---

## Resumen Ejecutivo

La Liga de Ciudades es una organización sin fines de lucro, fundada en octubre de 2019, creada para unir a los gobiernos municipales en un esfuerzo no partidista, con el fin de mejorar la calidad de vida del pueblo puertorriqueño. Su misión es fortalecer la capacidad de los municipios y comunidades del país para enfrentar mejor los desafíos sociales, estructurales, fiscales y de gobernanza.

Enfocados en el cumplimiento de su misión y de sus objetivos (desglosados más adelante), La Liga presenta esta Radiografía Municipal: una compilación de los resultados sobre los estados financieros auditados de los 78 municipios de Puerto Rico para el periodo del 2015 al 2018. De esta compilación se desprenden varios datos, incluyendo: (1) ingresos y gastos registrados en los fondos municipales, (2) amortización de la deuda a largo plazo, (3) impacto de la eliminación del Fondo de Equiparación, (4) gráficas visuales comparativas. Se incluyen además observaciones, análisis y recomendaciones.

Esta Radiografía Municipal fue desarrollada porque es fundamental a la razón de ser de La Liga informarle al país sobre la realidad fiscal de los municipios. Es además la manera de propiciar una conversación sosegada, informada y orientada a la búsqueda de soluciones permanentes que viabilicen la sustentabilidad de los municipios. Si bien esto se puede interpretar como una defensa de los Gobiernos Municipales, esta presentación va más allá. Se trata de garantizar los servicios esenciales que día a día brindan los municipios a la ciudadanía, así como la existencia de una estructura gubernamental medular para ésta.

Es importante recordar que:

1. los municipios son el ente gubernamental más cercano a la comunidad;
2. han asumido la prestación de servicios esenciales a la ciudadanía, muchos de ellos responsabilidad del Gobierno central, pero sin la asignación de los fondos disponibles y requeridos; y que
3. a pesar de la falta de recursos, y de la continua imposición de medidas unilaterales de austeridad, los municipios continúan brindando los servicios esenciales.



Mucho se habla de que los municipios son entes que dependen del Gobierno central. Esa ha sido la narrativa que se ha quedado en la mente de aquellos que no entienden cómo se financian estas importantes entidades. A tal fin, La Liga, como parte de su agenda de trabajo, busca informar al país sobre tres verdades muy poco discutidas, a saber:

1. Los municipios no están subsidiados por el Estado; reciben una parte mínima del impuesto a la propiedad, el impuesto a las ventas y las patentes.
2. El Fondo de Equiparación no fue establecido como un subsidio a los municipios, sino como un subsidio a favor de las personas y las empresas que no pagan impuestos sobre sus propiedades (Ley 83, 1991).
3. La Ley 29 del año 2019, declarada nula, no fue un rescate para los municipios, fue un rescate para el Gobierno, ya que nunca se promulgó la medida financiera contenida en el Plan Fiscal que permitiría recaudar hasta \$426 millones para cubrir la pérdida de \$350 millones proyectados por los municipios.

**La percepción de que los municipios están subsidiados por el Gobierno central es desacertada y se desprende de un análisis incompleto y descontextualizado. Es hora ya de detener esta falacia que tanto daño ha hecho. Es importante aclarar que la delegación de fondos no es equivalente a un subsidio, sino que es en realidad una transferencia para la prestación de servicios. Los municipios son su gente, sus comunidades, a quienes se deben, y como el ente de gobierno más cercano a estas, son los idóneos para prestar los servicios esenciales.**

¿Se supone que un municipio sea autosustentable? ¿Puede ser sustentable un ente de gobierno enfocado en la prestación de servicios? Sí, si al menos la mitad de las aportaciones que hacen los ciudadanos de esos municipios fueran utilizadas para ser reinvertidas en el desarrollo del municipio en el que reside ese ciudadano que aporta. Nos preguntamos entonces: ¿quién depende de quién? Recordemos que los residentes de los 78 municipios pagan una serie de contribuciones y arbitrios que destinan al Gobierno central. Muy poco de esto se revierte al municipio. A fin de cuentas, el municipio no depende de las aportaciones del Gobierno Central, es el Gobierno en su totalidad quien depende de las aportaciones de los ciudadanos. Dentro de las contribuciones que pagan los residentes de los 78 municipios se destacan las siguientes:



Pago de Contribución sobre Ingresos al Gobierno central



Contribuciones anuales de los negocios y corporaciones que operan en cada municipio



Pago del IVU estatal al Gobierno central



Arbitrios en la gasolina



Impuesto que se paga al comprar gomas



Impuesto en compra de vehículo nuevo



Impuesto en factura de teléfono celular



Impuesto anual de marbetes

Si se hiciese un análisis por municipio que permitiese calcular cada impuesto que sus residentes pagan al Gobierno central, veríamos que es mucho más lo que aportan que lo que reciben. Este número se estima en cuatro veces la cantidad de recursos que un municipio de tamaño mediano recauda para su operación. ¿No da esto el espacio para que cada uno de nuestros residentes se pregunte: cuánto de lo que pagan se devuelve a su municipio de residencia para que se traduzca en servicios o inversiones para sus comunidades?

El Gobierno central bien podría decir que mucho de ese dinero se invierte en nuestras escuelas públicas. Sin embargo, gran parte de los gastos de educación están cubiertos por asignaciones federales. Tampoco pueden mencionar los servicios de la tarjeta de salud, ya que una gran parte de estos costos lo cubren los municipios, mediante las aportaciones que le fueron impuestas por el Gobierno Central. Hemos visto además como año tras año el Gobierno central elimina importantes oficinas en los municipios, reduciendo cada vez más el acceso de los ciudadanos a dichos servicios.

La eliminación de cada fondo, de cada servicio, de cada oficina, de cada iniciativa, no solo afecta a los municipios. La reducción o eliminación de fondos o de servicios y los cierres de facilidades se traducen en menos acceso a servicios para cada uno de los ciudadanos de cada uno de los municipios.

Esta Radiografía Municipal fue completada a través de la compilación de los estados financieros auditados de los 78 municipios de Puerto Rico, para los años 2015 al 2018. Esto permitió: (1) preparar tablas de análisis sobre ingresos y gastos registrados en los fondos municipales del 2015 al 2018 (año más reciente con información disponible al momento de su preparación), (2) evidenciar el estado de la deuda municipal, y (3) destacar información, observaciones y recomendaciones concretas y viables que pueden redundar en grandes beneficios para los municipios y, por ende, para el país.

Dentro de los principales hallazgos se destacan los siguientes:

1. En un periodo de 3 años (del 2015 al 2018), los municipios sufrieron una **reducción de ingresos equivalente a un recorte de 14.47% en recursos.**
2. En ese periodo de tiempo, los municipios ajustaron sus partidas de gastos operacionales con una **reducción equivalente al 11.40% en reducción.**
3. La consecuencia de estas reducciones, en las partidas de ingresos, provocaron que los municipios, en conjunto, dejaran de tener un sobrante de fondos positivos (superávit) y terminaran con un déficit, **representando un cambio negativo de 342.34% en el balance de fondos acumulados.**
4. En el mismo periodo el Gobierno central tan solo redujo su presupuesto general en un **4.87%**, esto apenas representa una tercera parte de las reducciones de ingresos reflejada por los municipios.
5. Del 2015 al 2023 los municipios lograrán reducir su deuda, la cual pagan con un año de anticipación, en un 54%. Es importante destacar que los municipios no han contado con herramientas de reestructuración y que han mantenido la prestación de servicios esenciales.
6. El análisis completado con la información compilada de los estados financieros fue corroborada y validada a través de un análisis presupuestario para el mismo periodo de tiempo.

Ante la continua imposición de medidas de austeridad, los municipios se encuentran ante un panorama peligroso que atenta con su estabilidad y existencia. Por ende, la continuidad de los servicios esenciales que brindan a sus comunidades y al país está en peligro. Esperamos que esta radiografía ilustre y provea un importante contexto a la conversación sobre el estado actual de las finanzas municipales, pero sobre todo en la identificación de soluciones viables y permanentes para estas entidades tan importantes para el país.

## Sobre La Liga de Ciudades de Puerto Rico

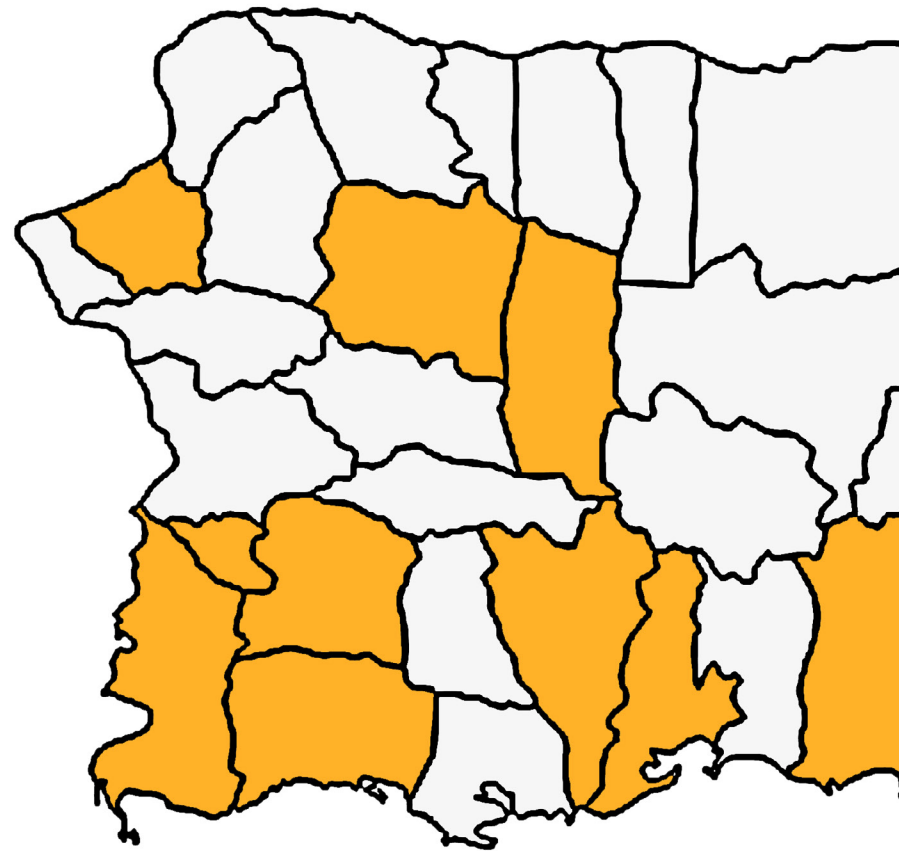
La Liga de Ciudades, una organización sin fines de lucro, fue fundada en octubre de 2019 para unir a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista con el fin de mejorar la calidad de vida del pueblo puertorriqueño. La Liga tiene como misión fortalecer la capacidad entre municipios y comunidades del país para poder enfrentar los desafíos sociales, estructurales, fiscales y de gobernanza. Esta entidad surgió luego de un proceso de colaboración y asistencia técnica apoyado, principalmente por la Fundación Ford a raíz de los huracanes Irma y María. En ese proceso, que duró dos años, participaron 46 municipios, diversas fundaciones y entidades, alcaldes y colaboradores de otras ciudades de los Estados Unidos. Actualmente La Liga cuenta con una membresía de 25 municipios, y está dirigida por una Junta de 6 alcaldes y alcaldesas.

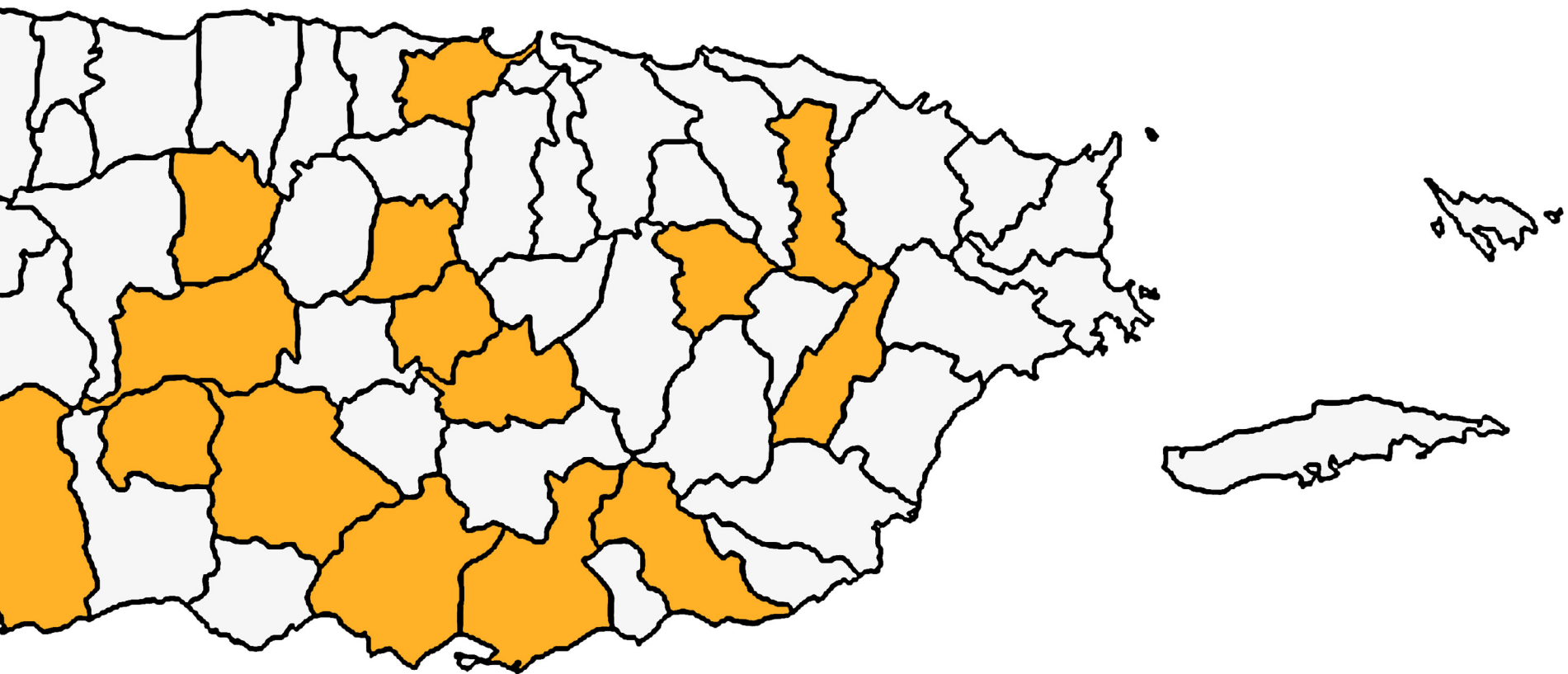
### *Visión*

La Liga de Ciudades de Puerto Rico une a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista para mejorar la calidad de vida del pueblo puertorriqueño.

### *Misión*

Fortalecer la capacidad entre municipios y comunidades del país para enfrentar mejor los desafíos sociales, estructurales, fiscales y de gobernanza.





- |                      |                  |                    |                 |                    |
|----------------------|------------------|--------------------|-----------------|--------------------|
| <b>Aguada</b>        | <b>Cabo Rojo</b> | <b>Canóvanas</b>   | <b>Cidra</b>    | <b>Coamo</b>       |
| <b>Comerío</b>       | <b>Guayama</b>   | <b>Guayanilla</b>  | <b>Gurabo</b>   | <b>Hormigueros</b> |
| <b>Lajas</b>         | <b>Lares</b>     | <b>Las Piedras</b> | <b>Morovis</b>  | <b>Naranjito</b>   |
| <b>Orocovís</b>      | <b>Patillas</b>  | <b>Ponce</b>       | <b>Salinas</b>  | <b>San Germán</b>  |
| <b>San Sebastián</b> | <b>Toa Baja</b>  | <b>Vega Baja</b>   | <b>Villalba</b> | <b>Yauco</b>       |

La Liga adoptó cinco metas medulares para adelantar su agenda municipalista, a saber:

1. Maximizar los recursos del gobierno estatal, promoviendo la **descentralización** de tareas y recursos hacia los gobiernos locales.
2. **Promover políticas públicas** a nivel estatal y federal que garanticen el bienestar y desarrollo de los gobiernos locales.
3. **Impulsar el compromiso cívico** en todas las comunidades de Puerto Rico promoviendo nuevos modelos de gobernanza participativa, transparencia y rendición de cuentas.
4. Empoderar a los municipios y comunidades para **acceder y maximizar adecuadamente los fondos federales y estatales**.
5. **Compartir las buenas prácticas y experiencias** entre los gobiernos locales e internacionales, y capacitarlos en las competencias e instrumentos necesarios para afrontar los retos sociales, fiscales, estructurales y de gobernanza.

Estos objetivos están enmarcados en tres valores fundamentales de La Liga:

Transparencia y rendición de cuentas  
+  
Participación ciudadana  
+  
Aprendizaje, colaboración y liderazgo en servicio al pueblo

Se acordó que durante el primer año de La Liga la prioridad será realizar las siguientes actividades:

1. Colaborar directamente con economistas, directores de finanzas y otros expertos para desarrollar una propuesta detallada de descentralización validada entre los 78 alcaldes y alcaldesas del país.
2. Utilizar esta propuesta para abrir diálogo entre los alcaldes y alcaldesas del país y los candidatos a puestos electivos estatales y a otros entes externos, incluyendo la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, vemos las acciones de dicha Junta como una de Control, por ende, y a través de todo este documento, nos referiremos a la misma como la Junta de Supervisión Fiscal.
3. Crear alianzas con organizaciones de la sociedad civil (líderes comunitarios, empresarios, abogados, académicos, economistas, entre otros).
4. Crear alianzas con figuras claves en Washington, DC para adelantar la agenda municipalista a nivel federal.
5. Lanzar un proyecto educativo que fomente nuevos modelos de gobernanza participativa, transparencia y rendición de cuentas.
6. Llevar a cabo campañas educativas para los alcaldes que cubran el acceso a, y uso de, fondos CDBG-DR y de FEMA para asegurar igualdad entre los municipios y comunicación uniforme entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales en temas de la recuperación.

Mucho se ha adelantado de la agenda propuesta y este informe es pieza clave en esos esfuerzos.

# Sobre la Radiografía Municipal

Gran parte de las situaciones que hoy aquejan a nuestros municipios no son la consecuencia de decisiones erradas de la administración municipal, más bien son el resultado de decisiones descontextualizadas tomadas desde el Gobierno central, y más recientemente por la Junta de Control Fiscal. Muchas veces los análisis completados por entes externos carecen de contexto, de uniformidad y del insumo de los municipios, lo que propende a que se lleguen, en muchas ocasiones, a conclusiones incorrectas.

Completar una radiografía municipal era un paso clave en los esfuerzos de La Liga. La compilación de los datos sobre los estados financieros auditados de los 78 municipios de Puerto Rico nos permitió: (1) preparar tablas de análisis sobre ingresos y gastos registrados en los fondos municipales del 2015 al 2018 (año más reciente con información disponible), (2) evidenciar el estado de la deuda municipal, y (3) destacar información, observaciones y recomendaciones concretas y viables que puedan redundar en grandes beneficios para los municipios, y por ende, para el país.

Esta radiografía municipal fue comisionada a YAMA Consulting Services, Inc., bajo el liderato de su Presidente, Yamil A. Moreno, una firma de asesoría financiera gubernamental, con más de trece (13) años de experiencia y con un logro de siete Certificados de Excelencia del *Government Finance Officer Association (GFOA)* por sus compilaciones de estados financieros municipales.

Las observaciones y recomendaciones están basadas en la información presentada en los estados financieros auditados de los municipios y parten de la premisa de que dicha información es materialmente correcta sobre cada uno de los municipios. Se destaca que los municipios de Aibonito, Arecibo, Culebra y Vieques no habían presentado sus estados financieros auditados para el año 2018, en el *Federal Audit Clearinghouse (FAC)*, por lo que la información utilizada para estos municipios proviene de sus estados financieros al año 2017.

De otra parte, la información relacionada al impacto sobre los municipios ante la pérdida del Fondo de Equiparación se

desprende de un análisis completado por el CPA Reynaldo Meléndez.

Como parte del análisis y desarrollo de la Radiografía Municipal se creó un Comité de Trabajo con representación de diversos recursos municipales. Este comité se reunió en varias ocasiones para discutir el documento en cuestión, brindar insumo y hacer recomendaciones. Este comité, que se integró al equipo de trabajo compuesto por La Liga y YAMA Consulting, estuvo compuesto de:

Gregorio J. Igartúa, Esq., CPA, Asesor, Municipio de Ponce

José A. Toro Mercado, CPA, CVA, Asesor, Municipio de Hormigueros

José León, Director de Finanzas, Municipio de Ponce

Miraisa David Esparra, Directora de Finanzas, Municipio de Coamo

Reynaldo Meléndez, CPA, Asesor, Municipio de Coamo

Pablo Rodríguez, CPA, Asesor, Municipio de Toa Baja

Este comité completó un análisis de los presupuestos que corroboraron los análisis de los estados financieros auditados. Dentro de los hallazgos de este informe, liderado por el CPA Reynaldo Meléndez, se destaca lo siguiente:

Reducción en la captación de todos los ingresos recurrentes (-15.6%) y en los no recurrentes (-10.6%). Las reducciones principales en los ingresos responden a la contribución sobre la propiedad exonerada (-\$212M), otros ingresos gubernamentales (-\$66M) y en Patente (-\$54M). En los primeros dos casos (propiedad e ingresos gubernamentales) esto responde a la imposición de medidas de austeridad unilaterales por parte de la Junta de Control Fiscal, en el caso de las Patentes se debe al impacto, principalmente, del Huracán María.

Reducciones en múltiples partidas de gastos, incluyendo: gastos de nómina (-14.9%); servicios profesionales y no profesionales (-27.2%); eventos culturales, donativos y misceláneos (-32.1%); otros gastos generales (-69%); y en mejoras capitales (-8.9%). Incrementos en la partida de disposición de desperdicios (24.3%) y en seguros (9.2%).

---

## *Sobre la Política Pública y los Municipios*

En el 1991, se aprobó la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico (Ley Núm. 81, según enmendada). Dicha ley pretendía buscar el desarrollo sostenible de los municipios con el fin de garantizar un trato igual entre todos los ciudadanos, independientemente del municipio de residencia. La exposición de motivos de esta ley expresa lo siguiente:

*“En un sistema de gobierno democrático como el nuestro, donde el poder emana del pueblo, las estructuras de gobierno deben ser concebidas para atender sus necesidades en la medida en que los recursos económicos lo permitan.*

*Hasta ahora, la prestación de servicios básicos y esenciales reside en el Gobierno central, que por su gigantismo no ha podido llenar las expectativas de nuestra gente.*

*Este enfoque de mantener servicios esenciales a los ciudadanos en manos del Gobierno central ha menoscabado el rol que deben desempeñar los municipios en nuestro sistema de gobierno, por ser las estructuras sociopolíticas más cercanas y con mayor conocimiento de las necesidades de sus habitantes.*

*Hasta ahora se concebía a los municipios como proveedores de servicios simples y su capacidad para compartir el gobierno del país y aportar a las soluciones de los problemas que genera una sociedad tan compleja como la nuestra parecía una meta inalcanzable. Ha llegado la hora de otorgarle a los municipios un mayor grado de autonomía fiscal y de gobierno propio para que puedan atender cabalmente sus responsabilidades. Delegar responsabilidad mediante esta legislación y colocar en el pueblo la obligación de exigir*



*cumplimiento a los alcaldes cada cuatro años por el trabajo que han realizado, debe ser el marco de referencia en que habrán de moverse en el futuro nuestros municipios.*

*Esta Ley de Municipios Autónomos le otorga a los municipios la capacidad económica necesaria para continuar desempeñando las tareas que hasta ahora han atendido, para asumir nuevas funciones que le delegue el Gobierno central y, más aún, para utilizar su propia iniciativa y ofrecer servicios que hasta ahora no han estado asequibles a sus habitantes. Con su aprobación se inicia una nueva era en la administración pública de nuestro país."*

Esa relación de hechos resaltaba lo que era claro para los municipios en aquel entonces, y aún hoy en día: la necesidad de hacer un alto a la desmedida centralización de los esfuerzos en el país. En la versión original se requería la transferencia de gran parte de los recursos y las funciones del Gobierno central hacia los municipios. De esa manera se alcanzaría finalmente el propósito establecido en la Constitución que buscaba una distribución justa y equitativa entre todos los municipios y, por consiguiente, entre todos los ciudadanos.

Si bien todo sonaba muy prometedor, hay que destacar que esta ley ha sido una de las más enmendadas en la historia del país. Desde el 1992 hasta el presente y, sin contar ahora el Código Municipal, la Ley de Municipios Autónomos ha sido enmendada en 203 ocasiones. De esas 203 ocasiones solo una de las enmiendas estaba enfocada en brindarle mayores recursos a los municipios: la Ley 80 del 2007 que establecía el IVU Municipal de 1.5%. Esta enmienda fue eliminada siete años luego de aprobada, cuando el Gobierno central decidió eliminar 0.5% del IVU de los municipios para pasarlo al fondo de deudas del Estado y, el restante 1% lo transfirieron para hacerlo propiedad de una entidad de financiamiento, de nueva creación, llamada Corporación para el Financiamiento Municipal (COFIM). Dicha entidad tenía el propósito de brindar financiamiento a los municipios, financiamiento que hasta la fecha de este estudio no ha llegado.

A continuación, incluimos unas infografías con eventos y políticas públicas que se han aprobado, y que han tenido efectos adversos en la estabilidad de los municipios. Incluimos los que entendemos han sido más críticos para los municipios, por ello el contenido en las infografías no se debe interpretar como un listado exhaustivo.



# Eventos y Política Pública

Se aprueban las leyes 80, 81, 82 y 83: para proveer una base de recursos sólida sostenible para viabilizar la presentación de servicios directos a la ciudadanía.



1991

1993



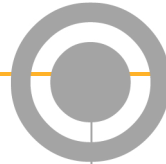
Se aprueba la Ley Núm. 72 de 7 de septiembre de 1993: dispuso los mecanismos que sufragarían el financiamiento del plan de seguros de salud de la Reforma de Salud y sobre los gastos de funcionamiento de la ASES, incluyendo la aportación de los gobiernos municipales.

Se aprueba el IVU.



2006

2007



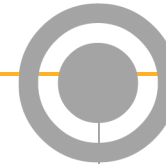
Se crea el IVU Municipal: a razón de un 1.5%.

Ley Núm. 71, 2 de julio 2010: Plan de incentivos a contribuyentes con deudas CRIM, 30% para el Estado, 15% para préstamo, del sobrante 50% a municipios.

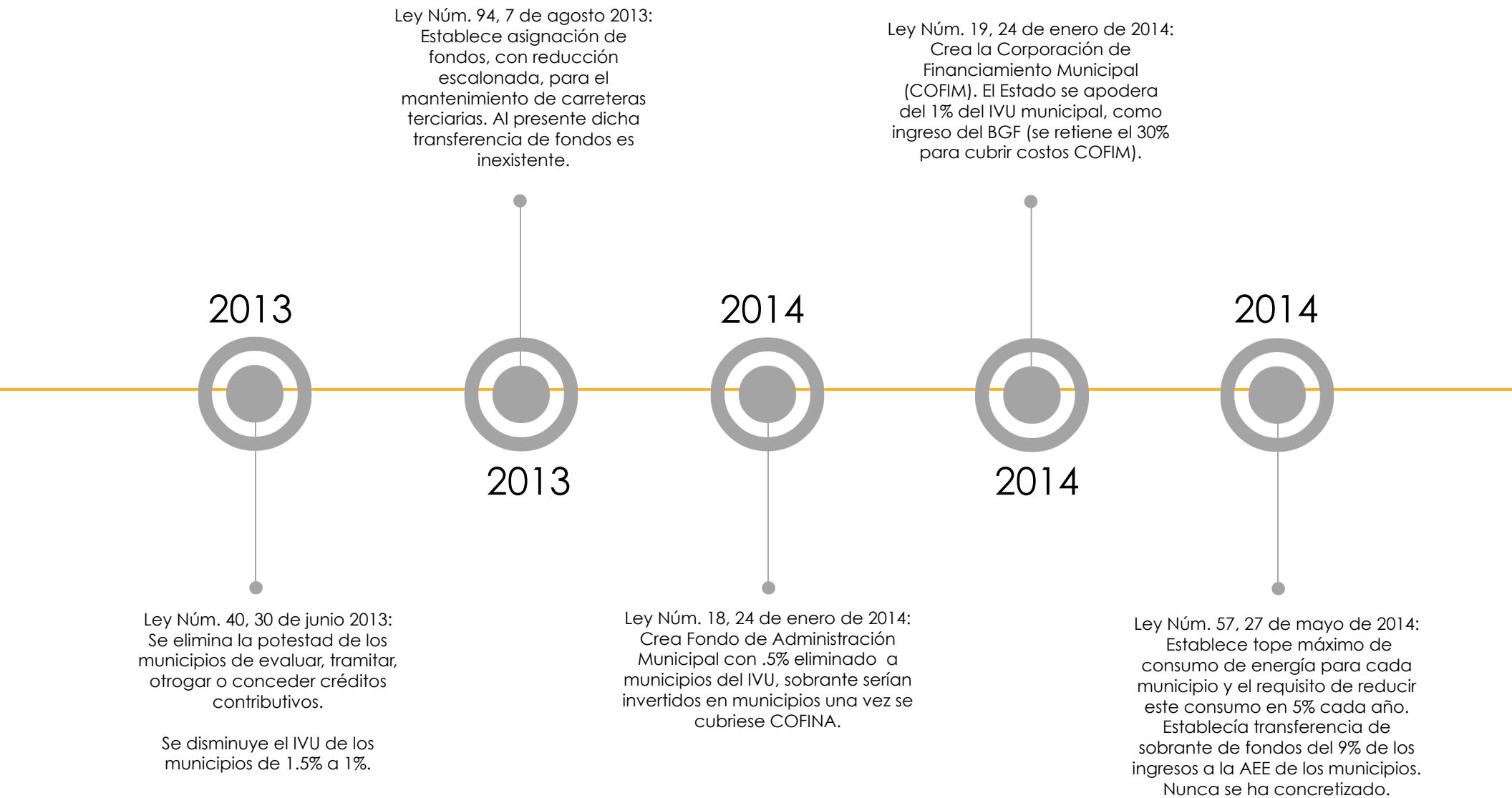


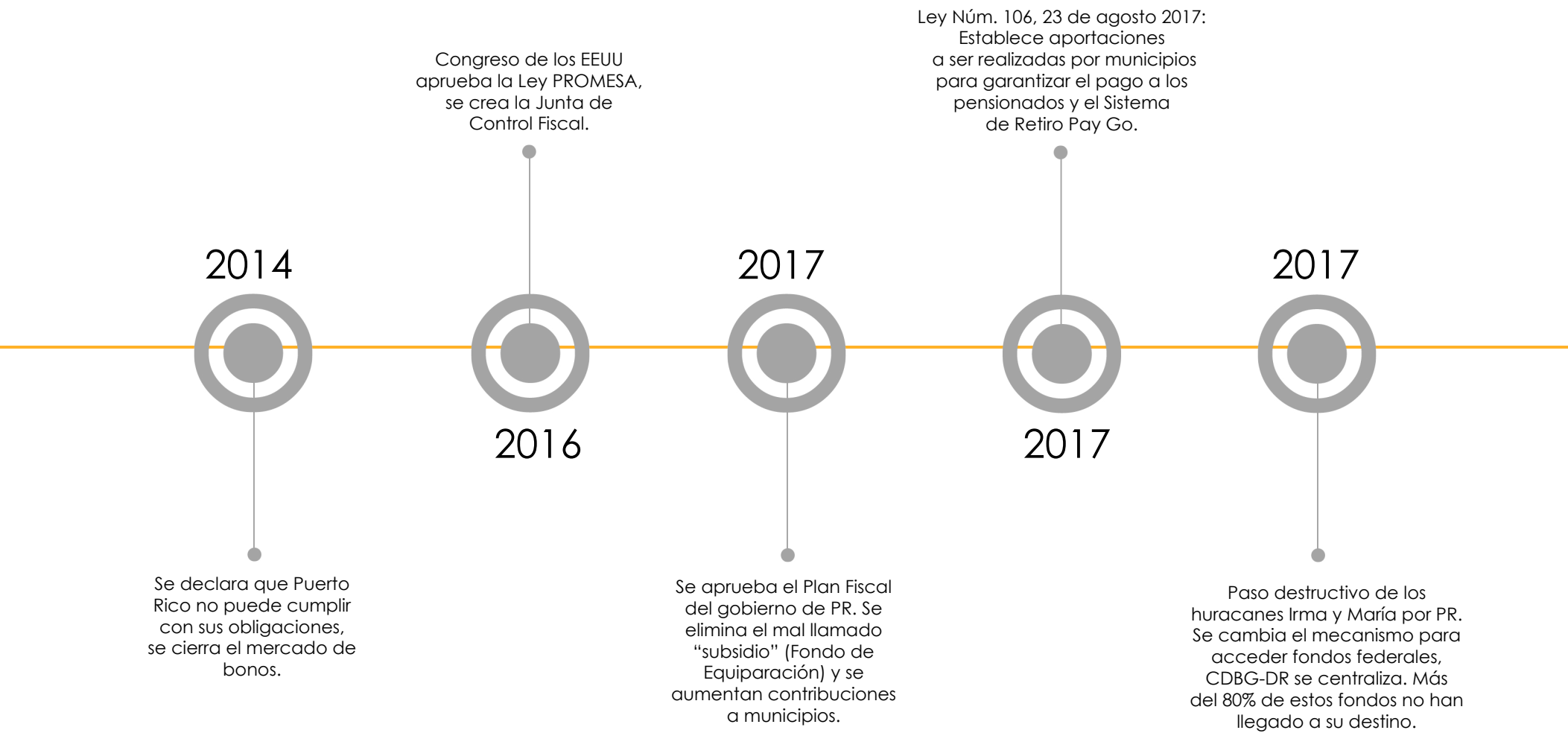
2010

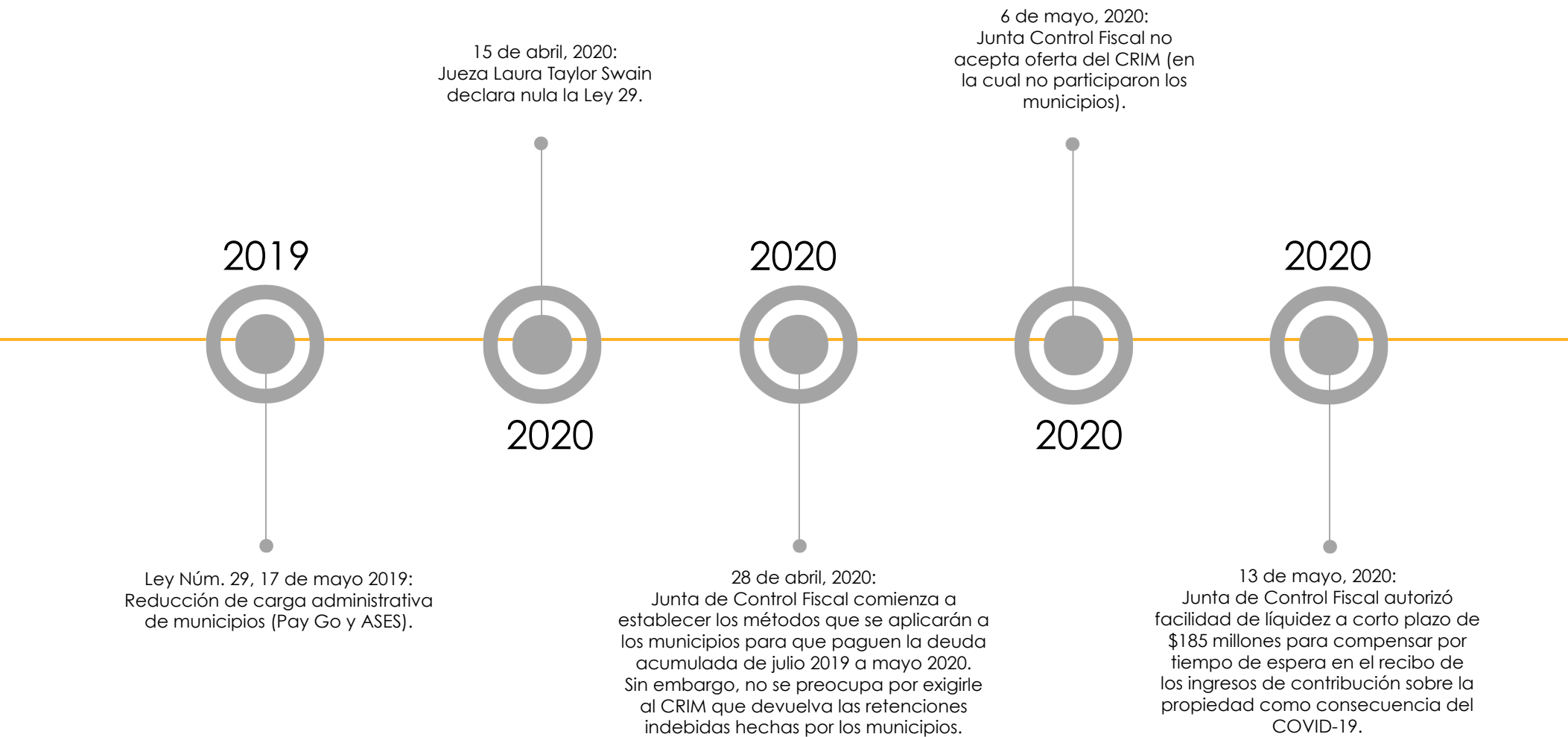
2011



Ley Núm. 233, 11 de diciembre 2011: Autoriza a la AEE a cobrarle a los municipios por consumo de energía sin enmendar lo acordado por el CELI (Contribución en Lugar de Impuestos).







#### Terremotos

- enero 2020: 0% IVU sobre alimentos preparados en todos los municipios
- febrero 2020 al presente: 0% IVU sobre alimentos preparados los 18 municipios declarados zona de emergencia



#### COVID-19

- marzo 2020 al presente: 0% IVU sobre alimentos preparados en todos los municipios

---

## Sobre la Ley 29

La Ley para la Reducción de las Cargas Administrativas de los Municipios, Ley Núm. 29 de 17 de mayo de 2019, establecía en su memorial explicativo lo siguiente:

“No es secreto que los ayuntamientos atraviesan una enorme crisis fiscal, como ocurre con el gobierno de Puerto Rico. No obstante, siendo criaturas del Estado, las alternativas para que salgan de la crisis son limitadas. Como si fuera poco, el Plan Fiscal para Puerto Rico, aprobado por la Junta de Supervisión Fiscal (“JSF”), al amparo del “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act” (PROMESA, por sus siglas en inglés), Public Law 114-187, contempla la reducción de las transferencias de fondos del Fondo General a los municipios hasta su eliminación al año 2023. Anualmente, esta cifra rondaba en los 360 millones de dólares.

Conscientes del impacto que tendrá la eliminación de los conocidos “subsidijs” a los municipios, esta Asamblea

Legislativa ha identificado dos gastos administrativos que han asumido los municipios con un gran impacto en sus arcas. Estos son, los pagos que realizan al plan de salud del gobierno de Puerto Rico y al sistema de “Pay as you Go”, al amparo de las disposiciones de la “Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico”, Ley 72-1993, según enmendada, y la “Ley para Garantizar el Pago a Nuestros Pensionados y Establecer un Nuevo Plan de Aportaciones Definidas para los Servidores Públicos”, Ley 106-2017, según enmendada. Se estima que el impacto fiscal para los municipios entre estas partidas alcanza la cifra de cuatrocientos millones de dólares (\$400,000,000) anualmente.

Mediante la presente ley, se elimina la obligación de los municipios de aportar al plan de salud del gobierno y al sistema de “Pay as you Go”. En cambio, el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM) retendrá en el Fondo de Equiparación un cincuenta por ciento (50%)

de la cantidad que les correspondería a los municipios desembolsar a ASES, utilizando como base la cantidad facturada para el año fiscal 2015-2016 y hasta un noventa por ciento (90%) de la cantidad que le correspondería pagar a los municipios al "Pay as you Go", utilizando como base la cantidad facturada para el año fiscal 2017-2018, para ser distribuidos a los municipios según las normas aplicables a dicho fondo. Los sobrantes serán distribuidos en efectivo entre los municipios, a base de la proporción a la que aportan a las remesas. De esta forma, se reduce significativamente la carga administrativa de los municipios, lo cual redundará en más y mejores servicios para la ciudadanía."

Esta ley fue declarada nula por la jueza Laura Taylor Swain, Jueza del Tribunal de Quiebras de la Ley Promesa, otorgado por el Título II de dicha ley, el 15 de abril de 2020, cuya decisión giró en torno a una cuestión de incumplimiento del proceso, según lo establecido en la Ley PROMESA. En su decisión, la jueza no entró en un análisis histórico sobre la responsabilidad de cumplir con los pagos de pensiones o cubrir las obligaciones del seguro de salud estatal. Ni siquiera lo contempló.

Es menester recordar que en la página 48 del Plan Fiscal del 2017 del gobierno de Puerto Rico, la eliminación del Fondo de Equiparación provisto por el Gobierno (el mal llamado "subsidio") se presentó como una "contrapartida" de una nueva medida financiera. En virtud de dicha "nueva medida financiera", los municipios "podrían" recaudar hasta \$426 millones. Esa era la "contrapartida" para cubrir la pérdida de \$350 millones sufrida por los municipios. Los recortes de fondos a los municipios comenzaron de inmediato. Sin embargo, esa nueva medida financiera (la posibilidad de recaudar hasta \$426 millones), prometida por el Gobierno, y aprobada por la Junta de Control Fiscal, nunca llegó. El Gobierno central no la implantó.

Es por ello que el Estado aprobó la Ley 29: para cubrir la pérdida de esos \$426 millones. Es la incapacidad del Estado, de cumplir con la "nueva medida financiera" en beneficio de los municipios, incluida en el Plan Fiscal del 2017 aprobado por la Junta de Control Fiscal, la justificación para la aprobación de la Ley 29. Por ende, la Ley 29 no fue un rescate para los municipios, sino un reconocimiento de que el Gobierno central no había cumplido sus obligaciones, por lo que estableció un nuevo mecanismo para cumplir.

Las soluciones brindadas por la Junta de Control Fiscal ante la determinación de nulidad de la Ley 29, evidencian que existe una clara tendencia discriminatoria en el tratamiento a los municipios. De la misma manera que el Estado y la Junta de Control Fiscal solo quisieron atender algunas de las implicaciones de la determinación de nulidad de la Ley 29, pretenden cumplir solo parcialmente con el contenido del Plan Fiscal. Desafortunadamente, la parte con la que tanto el Gobierno como la Junta de Control Fiscal siempre olvidan cumplir es la que brinda alivio a los municipios. Esta realidad se da aun cuando ese "alivio" es necesario para que el municipio brinde los servicios que son responsabilidad del Estado. Por eso es claro que la "delegación de responsabilidades a los municipios", no va acompañada de la transferencia de los recursos económicos necesarios para ese cumplimiento.

---

## Trasfondo General

A partir de la Ley 230 del 23 de julio de 1974 (Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico), los municipios en la Isla manejan sus recursos utilizando el método de contabilidad de fondos. Este método contable se adopta típicamente en entidades gubernamentales o entidades sin fines de lucro cuya operación se basa en administrar los recursos destinados a una actividad específica, previamente identificada en el presupuesto. Bajo este tipo de presentación contable, cada fondo debe ser manejado de manera separada para medir sus resultados o efectividad.

La presentación de esta base contable de fondos, basada en el presupuesto, se enfoca en la operación específica de un año operacional. En ese sistema tradicionalmente no se contemplan acumulaciones relacionadas a recursos u obligaciones futuras, ni los valores de las propiedades mueble e inmueble que posea la entidad. De esta manera, la contabilidad de fondos se asemeja con la contabilidad en base a efectivo (*cash basis accounting*) donde se reconocen los recursos y los gastos en el momento en que se reciben o se desembolsan, pero con ciertas variantes. Debido a estas variantes, la contabilidad de fondos adopta la clasificación contable modificada (*modified accrual basis*) como su formato de reconocimiento contable.

En la actualidad, las guías de contabilidad y presentación financieras en los municipios son establecidas por el *Government Accounting Standard Board* (GASB). A partir de junio de 1999, GASB emitió su pronunciamiento número 34 (GASB 34) mediante

el cual los municipios tenían que adoptar una nueva presentación sobre sus estados financieros. La característica de esta nueva presentación requería la preparación tradicional de los estados financieros en base de fondos, pero estarían siendo acompañados por un nuevo modelo de estados de reconocimiento amplio (*Government Wide Financial Statements*, GWFS en adelante).

Entre otras características, los GWFS reflejan las operaciones de una entidad como un todo, englobando los resultados de todos los fondos manejados por la entidad en un solo gran total y añadiendo información adicional sobre los activos de capital y las obligaciones existentes a largo plazo. Este tipo de presentación permite una interpretación amplia sobre los resultados operacionales de una entidad, ya que no se limita al enfoque financiero de un año operacional específico. Sin embargo, la presentación de los GWFS no sustituye a los estados financieros de fondos, ya que no tienen la capacidad de medir los resultados operacionales de una entidad con relación al manejo de su Fondo General y demás fondos por separado.

Resaltando esta información, y estableciendo la diferencia entre los estados de fondos (*Fund Statements*) y los estados de reconocimiento amplio (GWFS) aclaramos que esta Radiografía Municipal se basa en la información auditada de los estados de fondos de los 78 municipios de Puerto Rico.

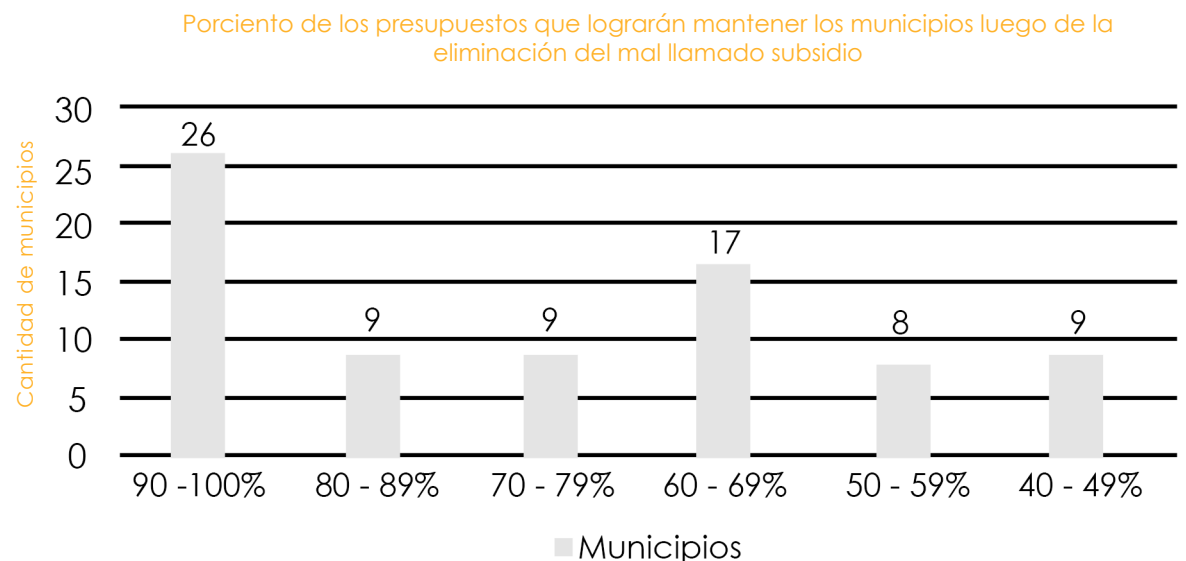


# Impacto en los Presupuestos Municipales ante la Eliminación del Mal Llamado Subsidio

Utilizando como base los presupuestos del año fiscal 2017 – 2018 comparamos las proyecciones presupuestarias para el año fiscal 2022 – 2023, cuando se concretizará la eliminación del mal llamado subsidio, según contemplado en el Plan Fiscal de Puerto Rico sometido por el Gobierno central y aprobado por la Junta de Control Fiscal.

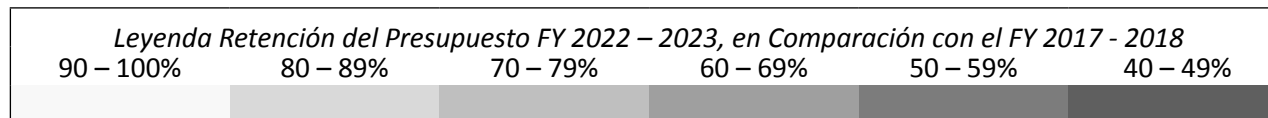
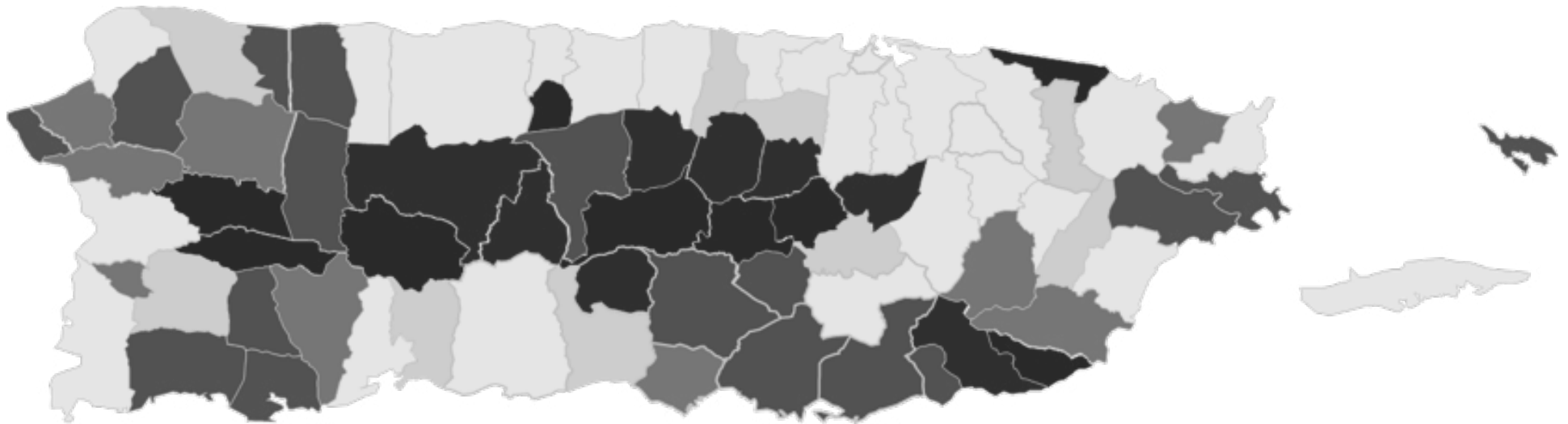
Del análisis realizado se anticipa que:

- 26 municipios lograrán mantener del 90 al 100% de sus presupuestos,
- 9 municipios lograrán mantener del 80 al 89% de sus presupuestos,
- 9 municipios lograrán mantener del 70 al 79% de sus presupuestos,
- 17 municipios lograrán mantener del 60 al 69% de sus presupuestos,
- 8 municipios lograrán mantener del 50 al 59% de sus presupuestos, y
- 9 municipios lograrán mantener del 40 al 49% de sus presupuestos.

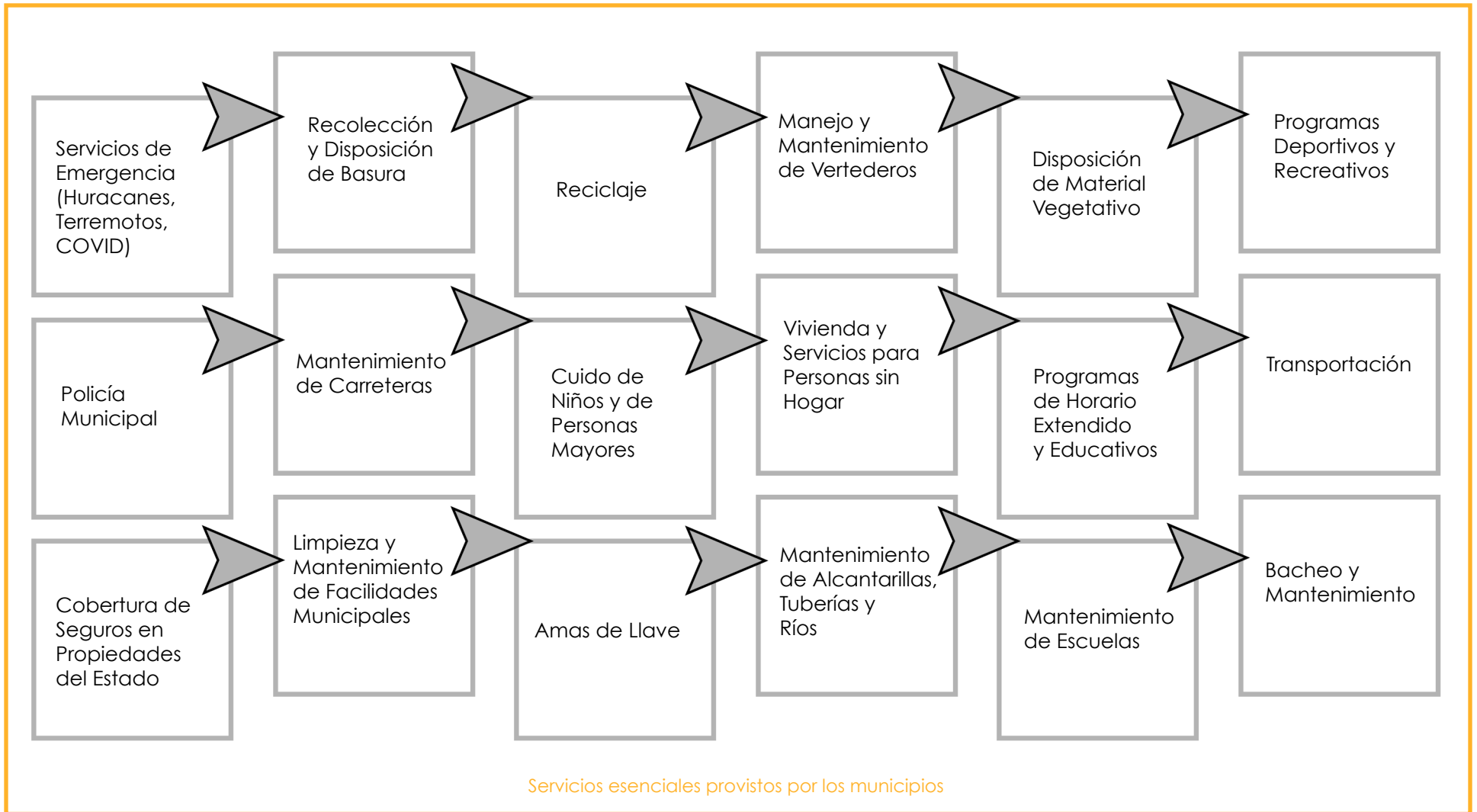


¿Qué reflejan estos números? La solvencia económica de la mayoría de los municipios es inexistente. Las finanzas municipales ya están altamente comprometidas ante la reducción de sus fuentes de financiamiento, de manera unilateral y ante la continua adopción de responsabilidades que le competen al Gobierno central, pero sin la debida delegación de fondos.

El panorama es oscuro. Si pensamos en que tan solo los municipios que retengan el 80% de su presupuesto en adelante sobrevivirán al 2023, estaríamos ante la desaparición de 43 municipios. Quedarían solamente 35 municipios, de los cuales 9 tendrían que hacer ajustes importantes en sus partidas de gastos para cubrir la pérdida de un 20% de su presupuesto.



Posterior a la realización de este análisis, la Junta de Control Fiscal dejó sin efecto, por un año, el recorte que aplicaría al año fiscal 2020-2021. Estos recortes continuarán aplicándose a los municipios a partir de año fiscal 2021-2022, por lo que el impacto sobre los mismos solo se atrasará, no desaparecerá. Es aterrador pensar en un Puerto Rico en el que existan 43 estructuras municipales menos. No se trata de la eliminación de 43 alcaldías. Se trata de la pérdida de la entidad que presta servicios esenciales a las comunidades más marginadas y desventajadas en esos 43 municipios. Implica que esas comunidades dejarán de recibir, entre otros, los siguientes servicios:



A modo de ejemplo compartimos que en el caso de las aportaciones que hacen los municipios a las actividades lúdicas y deportivas se estima que se dejarían de invertir alrededor de \$118 millones. ¿Que implica esto? Entre otras cosas que las ligas menores, clubes deportivos y programas deportivos dejarían de estar disponibles para la comunidad en general, principalmente para aquellos ciudadanos y familias que no tengan la capacidad económica para cubrir los costos de este tipo de actividad, tan necesaria para el desarrollo de nuestra juventud.

Lo mismo aplica a las partidas de actividades culturales, las cuales tienen un impacto multiplicador en nuestra economía, impactando positivamente a artesanos, músicos y negocios de comida, entre otros.

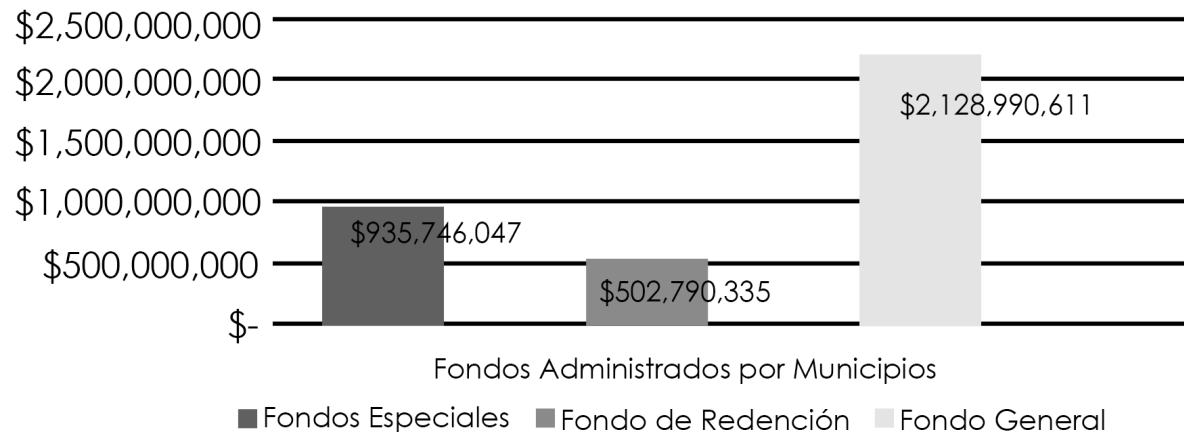
# Introducción a los Estados de Fondos Municipales

Los estados de fondos en los municipios se segregan entre Fondos Especiales (*Other Governmental Funds*), Fondo de Redención de la Deuda (*Debt Service Fund*) y Fondo General (*General Fund*). Cada uno de estos fondos tiene unas características específicas en cuanto a la manera en que se generan sus recursos y el uso que se le puede brindar a los mismos.

## Fondo Especiales + Fondo de Redención + Fondos General de la Deuda

Con el objetivo de ilustrar cómo se segregan estos fondos en los presupuestos municipales, para el año fiscal 2017 – 2018 los fondos se desglosaban de la siguiente manera:

### Procedencia de Presupuestos Municipales 2018





## Fondos Especiales

Cada año, los municipios de Puerto Rico administran una gran cantidad de fondos durante su operación. Los recursos que permiten la operación de muchos de estos fondos provienen de entidades externas, principalmente agencias federales. Estos fondos son asignados al municipio para brindar un servicio o realizar una actividad específica que ya fue previamente determinada por la entidad que provee los fondos. Los municipios tienen muy poco o ningún poder decisorial a la hora de manejar estos fondos, por lo que realizan sus funciones en calidad de administrador o intermediario entre la entidad que otorga la asignación y los beneficiarios del programa. A estos fondos se les conoce como fondos especiales.

Entre los fondos especiales más conocidos se destacan Sección 8, *Child Care*, *CDBG*, *COPS*, *Head Start* y el *Homeless Prevention Program*; pero ciertamente los municipios pueden estar operando sobre veinte (20) o treinta (30) fondos especiales cada año.

## Fondo de Redención

Cada municipio cuenta con un fondo de redención dentro de su operación. El fondo de redención está destinado a cubrir los pagos de principal e intereses relacionados a las deudas de préstamos incurridas por el municipio. Para los municipios de Puerto Rico, el fondo de redención municipal se alimenta de dos fuentes distintas, la primera fuente proviene de una porción de los ingresos generados por la contribución sobre la propiedad del municipio (Fondo de Redención CAE) mientras que la segunda fuente proviene de una porción de los ingresos generados por el IVU en el municipio (Fondo de Redención IVU).



Este fondo, aun cuando los recursos provienen de tributos generados por el municipio, es manejado por entidades externas que se encargan de pagar las obligaciones de préstamos de los municipios. Los recursos y el pago de los préstamos de CAE son manejados por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM), mientras que los recursos y el pago de préstamos de IVU son manejados por medio de la Corporación de Financiamiento Municipal (COFIM). Ambas entidades tienen la obligación de proveer la información necesaria a los municipios para reconocer los ingresos y gastos de estos fondos en sus estados financieros.



## Fondo General

Todos los recursos que logra recaudar un municipio por concepto de contribuciones municipales, o como resultado de su operación anual, componen lo que se conoce como el Fondo General. En términos básicos, el Fondo General es el único fondo con el que cuenta una administración municipal para realizar sus operaciones diarias. Este fondo se nutre de los recaudos de contribución sobre la propiedad, IVU municipal, arbitrios de construcción, patentes municipales, alquiler de facilidades o equipos, donativos y otros misceláneos.





La manera en que se utilizarán estos fondos es determinada anualmente por la administración de cada municipio mediante la presentación de un proyecto de presupuesto que debe ser aprobado por la Asamblea Municipal. En los últimos años, parte de estos recursos deben ser dirigidos a cumplir con una serie de imposiciones de parte del Gobierno central y como parte de lo contemplado en el Plan Fiscal de Puerto Rico, sometido a y aprobado por la Junta de Control Fiscal, como el pago de aportaciones al sistema de salud de Puerto Rico (ASES) y aportaciones adicionales al sistema de retiro de Puerto Rico (Pay Go).

Es menester destacar que los municipios ya cumplieron con el pago a los planes de pensión de sus empleados y que fue el Gobierno central el que mal manejó los fondos de las pensiones. En el caso de los pagos al sistema de salud se debe recordar que estos son responsabilidad del Estado, por lo que los municipios deben ser liberados de este pago.

Luego de cumplir con la segregación de fondos para cubrir estas imposiciones, el presupuesto restante puede ser asignado para cubrir gastos operacionales del municipio como agua, electricidad, comunicaciones, combustible, renta, materiales y suministros de operación, recogido de desperdicios sólidos, reparaciones y mantenimiento de áreas públicas, seguridad, nóminas, aportaciones y servicios de primera necesidad para la ciudadanía.



## Descripción de Compilados Completados

Como parte del análisis se evaluaron tres fuentes de fondos, en los que se incluyó información auditada de los recaudos (ingresos) por concepto de tributos municipales, asistencia intergubernamental y otros ingresos, así como la información de gastos distribuidos entre operación general, seguridad pública, desarrollo urbano, salud, saneamiento, educación, cultura, recreación, principal e intereses. Cada una de las secciones (incluidos en formato de tablas) cuenta con un resumen de los totales de ingresos y gastos para cada municipio, los resultados operacionales del año auditados y la acumulación de fondos o deficiencias para cada municipio.

### Fondo General + Fondo de Redención + Fondos Especiales

**# 1** La primera sección incluye el compilado del Fondo General de los municipios para los años 2015 y 2018, el cual provee información suficiente para reflejar los impactos económicos que han sufrido los municipios en su Fondo General en un periodo de tres (3) años.

**# 2** La segunda sección incluye el compilado del fondo de redención y una tabla comparativa entre la deuda de préstamos para los años 2015 y 2018, así como la amortización de esta deuda hasta el año 2023 según fue presentada en los estados financieros de cada municipio al año 2018.

Sobre este particular, se debe destacar que el cierre del Banco Gubernamental de Fomento (BGF) provocó que se aplicara una reducción acelerada sobre los balances de principal de

varios municipios que tenían depósitos en cuentas del BGF. Esta aplicación de balances no había sido reconocida al 2018 por todos los municipios a quienes les aplicaba la mencionada reducción. La cantidad relacionada a esta reducción no fue divulgada por los municipios, pero la misma no debe reflejar un cambio material que altere las conclusiones del informe presentado.

**# 3** La tercera sección recoge el resultado de todos los fondos especiales de los municipios al cierre del año 2018. Esta sección permite medir la cantidad de fondos que reciben los municipios para hacer cumplir los propósitos establecidos por las entidades externas que proveen las asignaciones, así como brindar una base de análisis entre la cantidad de recursos propios del municipio (Fondo General) y la cantidad de recursos restrictos fuera del control decisional del municipio (fondos especiales).



---

## *Observaciones*

En el proceso de completar esta Radiografía Municipal notamos varios asuntos que recomendamos atender para desarrollar una mejor base de información municipal. A continuación, destacamos algunos de estos asuntos para su evaluación.

## Falta de uniformidad en los Estados Financieros

Aun cuando detallamos en la introducción de este proyecto la existencia de unas guías y procedimientos establecidas por GASB, para la preparación de estados financieros de fondos, la realidad es que muchos detalles sobre la clasificación de ingresos y gastos quedan a expensas de interpretación.

En el caso de los estados financieros de los municipios en Puerto Rico resulta preocupante la existencia de una amplia gama de determinaciones e interpretaciones que se adjudican los encargados de preparar los estados financieros de cada municipio. Esta observación no se debe interpretar como una conclusión de que los estados financieros estén mal preparados o sean contrario a los pronunciamientos de GASB, pero el permitir la libre interpretación de ciertos conceptos de ingresos y gastos se convierte en un obstáculo al momento de comparar y analizar las finanzas de los municipios en Puerto Rico.

Los estados financieros analizados reflejan que los ingresos y gastos de los municipios son clasificados en base al criterio que decidan establecer las firmas contratadas para compilar o para auditar los estados financieros, ya que los municipios no han adoptado unas guías uniformes sobre la manera en que se deben reconocer los mismos.

En varias instancia los pronunciamientos emitidos por GASB establecen los siguiente:

*“En algunas instancias, puede resultar difícil o poco práctico*

*identificar una función específica que genere ingresos del programa. Si la fuente de los ingresos de un programa no está clara, los gobiernos deben adoptar una política de clasificación para asignar esos ingresos y aplicarla de manera consistente.”*

Aun así, este requerimiento no ha sido adoptado de manera uniforme en los municipios de Puerto Rico. A manera de ejemplo se pueden mencionar las siguientes situaciones en partidas de ingresos:

### Ingresos de Contribución sobre la Propiedad interpretados de manera distinta entre los municipios

Al momento de preparar un presupuesto operacional, parte de los ingresos de contribución sobre propiedad que envía el CRIM, y que provienen de fondos establecidos de lotería y equiparación, se registran en la partida presupuestaria 84.04 (Otros Ingresos Intergubernamentales). Sin embargo, al ser transferidos a un estado financiero estas cantidades deben reflejarse como ingresos de contribución sobre propiedad, ya que es la fuente de donde se derivan y los mismos son otorgados por disposición de ley y no como una bonificación, regalía o subsidio del Estado.

Sin embargo, una gran cantidad de municipios registra esta porción

de ingresos, provenientes del CRIM, en la categoría de *grants and contributions* en lugar de clasificarlos como contribución sobre propiedad bajo la interpretación de que los fondos provienen de una asignación del Estado o del CRIM.

En este sentido, debe destacarse que el GASB define los ingresos a reconocerse como *grants and contributions* como aquellos fondos restringidos para algún propósito específico, que provengan de entidades externas a manera de asignación o subsidio sin que medie un intercambio entre las partes. En el caso específico de las transferencias recibidas por el CRIM, incluyendo los fondos de lotería y equiparación, no se trata de asignaciones o donaciones otorgadas de manera restricta a los municipios, ya que esos recursos surgen como parte de los derechos determinados en ley dentro de la contribución sobre la propiedad de los municipios y por ende no tienen restricción en uso, por lo que deben reconocerse como contribución sobre propiedad.

Presentarlos como ingresos de *grants and contributions* causa la falsa impresión de que los municipios están siendo subsidiados por el Estado. Es precisamente esta impresión la que se adoptó en la reciente eliminación del fondo de equiparación por parte de la Junta de Control Fiscal quien la interpretó equivocadamente como un subsidio.

No contar con una guía uniforme al momento de reconocer los fondos provenientes del CRIM, no permite que sea medible la cantidad real de contribución sobre propiedad que genera cada municipio.

## Ingresos de IVU clasificados de manera distinta entre los municipios

Una situación similar sucede con el registro de ingresos provenientes del IVU Municipal. Luego del año 2014 en que, mediante legislación (Ley Núm. 18 y Ley Núm. 19) se traspasó el 0.5% de IVU Municipal a la COFINA y se creó la COFIM para recaudar el restante 1.0% del IVU Municipal, se ha reflejado una gran diferencia sobre la forma en que los municipios presentan estos ingresos en sus estados financieros.

Varias firmas contratadas para la compilación y auditoría de los estados financieros han interpretado que las transferencias de COFINA o de COFIM no pueden registrarse como ingresos de IVU del municipio. De acuerdo con esto, varios municipios los presentan clasificados como una asignación (subsidio) proveniente del Estado dentro de ingresos intergubernamentales *grants and contributions*.

La variedad de interpretación, incluso, ha llevado a otros municipios a presentar estas cantidades como fondos especiales por entender que al ser transferidos por agencias externas y estar destinado a unos gastos previamente establecidos, estas transferencias no pueden formar parte del Fondo General. Estas prácticas de reconocimiento también crean un efecto similar en los ingresos del fondo de redención del IVU.

Estas situaciones, junto a los casos de los municipios que sí continúan reconociendo el ingreso como IVU municipal, no permite conocer las cantidades reales de ingresos por concepto de IVU en los municipios y en ocasiones abona, nuevamente, a la falsa impresión de que los municipios están siendo subsidiados por el Estado.

## Cantidades relacionadas a la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI) con la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE)

Todos los municipios reciben una notificación de la AEE al momento de preparar los presupuestos anuales. Esta notificación incluye una primera partida a reconocerse como ingreso y una segunda partida a reconocerse como gasto. El acuerdo de la Contribución en Lugar de Impuestos (CELI) es un intercambio de valores mediante el cual la AEE no paga tributo a los municipios y los municipios no pagan los costos de energía eléctrica en algunas facilidades.

Sin embargo, un número considerable de municipios reconocen la

porción destinada al área de ingresos como un subsidio de parte del Estado dentro de la partida *grants and contributions*. Esta situación continúa agravando la percepción de que los municipios reciben una gran cantidad de subsidios ya que así está siendo reconocido en sus estados financieros.

**Las tres situaciones antes indicadas reflejan que los estados financieros de los municipios no están siendo preparados de manera uniforme. Aún más preocupante es el mensaje erróneo que presentan muchos estados financieros en cuanto a la cantidad de subsidios que reciben los municipios al ignorar los casos donde el municipio provee algo a cambio de los fondos recibidos o los recibe por medio de un intermediario, pero sin dejar de ser tributos municipales.**

Esta falta de uniformidad también se refleja en las partidas de gastos tal como se destaca a continuación.

## Gastos relacionados al recogido y disposición de desperdicios clasificados de manera distinta entre los municipios

Al igual que sucede con los ingresos, los pronunciamientos de GASB proveen modelos de clasificación de gastos entre los que se encuentra la partida de *health and sanitation*. Entre otras cosas, dentro de esta partida se deben presentar los gastos relacionados a ASES y al recogido y disposición de los desperdicios sólidos. Sin embargo, una cantidad considerable de los estados financieros analizados reflejan que las firmas contratadas para preparar los estados financieros no están realizando la segregación de estos gastos.

No llevar a cabo la segregación correspondiente provoca que muchos de estos gastos estén siendo presentado en los municipios como gastos de administración general (*general government*), mientras que en otros municipios los clasifican como gastos de

desarrollo urbano (*urban development*). Al presentar estos gastos fuera de *health and sanitation* no solamente imposibilita conocer el gasto real de esta importante operación municipal en todo Puerto Rico, sino que además lleva el mensaje erróneo de que los municipios gastan gran parte de su presupuesto en la operación de la casa alcaldía.

## Desigualdad en las clasificaciones de gastos entre los municipios

Aún con la existencia de las guías provistas por el GASB para distribuir la totalidad de gastos de una entidad gubernamental, se ha identificado una disparidad en la adopción de títulos de clasificaciones combinadas. Esto no permite identificar los gastos relacionados a ciertos conceptos en específico.

Por una parte, varios municipios presentan una partida de *health and sanitation*, otro grupo presenta una partida de *health and welfare*, existen algunos con partidas de *culture, recreation and education*, mientras otros utilizan *health, education and recreation*. La misma situación ocurre en las partidas destinadas a los gastos de desarrollo municipal, mientras algunos municipios adoptaron la partida de *urban and economic development*, otro grupo adoptó la partida de *public works and development* y varios optaron por usar la partida de *public works and welfare*.

Esta diversidad de partidas englobadas de manera distinta, según la firma contratada para la preparación de los estados financieros, impide un análisis productivo entre los tipos de servicios que brinda cada municipio y las cantidades reales que se invierten en servicios directos a la ciudadanía. Al analizar las cantidades de gastos reflejadas en varios de los estados financieros da la impresión de que los municipios invierten muy poco de sus presupuestos operacionales en brindar servicios esenciales a la ciudadanía.

## *¿Cómo subsanar esta disparidad?*

---

Para desarrollar una solución viable a esta desafortunada situación, La Liga estará lanzando un proyecto piloto que permitirá dar paso a la uniformidad de registro de ingresos y gastos en los estados financieros de los municipios. La determinación sobre cómo presentar los estados financieros no debe recaer sobre los recursos contratados para realizarlos. Son los municipios quienes deben desarrollar y adoptar unas guías de clasificación uniforme y notificar las mismas a las firmas contratadas para preparar los estados financieros. Esto permitirá analizar de manera uniforme a los municipios, con el fin de presentar un frente común que retrate la realidad fiscal de estos, y por ende del país.

**Dicho esto, debemos destacar que no inferimos que los estados financieros de algún municipio estén mal preparados o que las cantidades en un todo no estén correctas. Nuestra observación va dirigida a la manera en que se clasifican o distribuyen las**

**cantidades, tanto en el área de ingresos como en el área de gastos. Esta clasificación no altera los totales presentados ni los resultados operacionales de los municipios.**

Del análisis realizado se desprenden además otras recomendaciones que La Liga continuará desarrollando en otros escritos. Sin embargo, es importante compartir que una de las primeras que se trabajará será la creación de la Comisión para la Estandarización de Métricas de Finanzas Municipales, con el fin de que se desarrollen recomendaciones sobre los criterios básicos que se deben seguir de cara a la nueva realidad fiscal del país. Esta comisión trabajará, de manera colaborativa, colectiva, y con amplia participación, en el desarrollo de estándares y métricas de ejecución para asegurar el mejor funcionamiento y eficacia de los gobiernos municipales.

---

## Resultados del Análisis Completado

Esta Radiografía Municipal se completó a través de la compilación de los resultados sobre los estados financieros auditados de los 78 municipios de Puerto Rico. Esto permitió: (1) preparar tablas de análisis sobre ingresos y gastos registrados en los fondos municipales del 2015 al 2018 (año más reciente con información disponible), (2) evidenciar el estado de la deuda municipal, y (3) destacar información, observaciones y recomendaciones concretas y viables que pueden redundar en grandes beneficios para los municipios y, por ende, para el país.

### Fondo General

Como parte de los trabajos realizados se completó un análisis comparativo de los 78 municipios entre las cantidades presentadas en el Fondo General para el año 2015 y en el Fondo General para el año 2018. Las cantidades compiladas para presentar este comparativo surgen de los estados financieros auditados de los 78 municipios de Puerto Rico. Los estados financieros utilizados para realizar este proyecto fueron obtenidos de la página oficial del *Federal Audit Clearinghouse*. Aún cuando resaltamos que estamos haciendo uso de cantidades auditadas, es necesario aclarar que nuestro equipo consultor, YAMA CSI, no formó parte del proceso de auditoría de cada municipio y tampoco se realizó análisis alguno sobre las notas u opiniones presentadas en estos estados financieros. El trabajo realizado fue basado en las cantidades presentadas en los estados de fondos sobre ingresos y gastos (*revenues and expenditures*) para cada municipio.



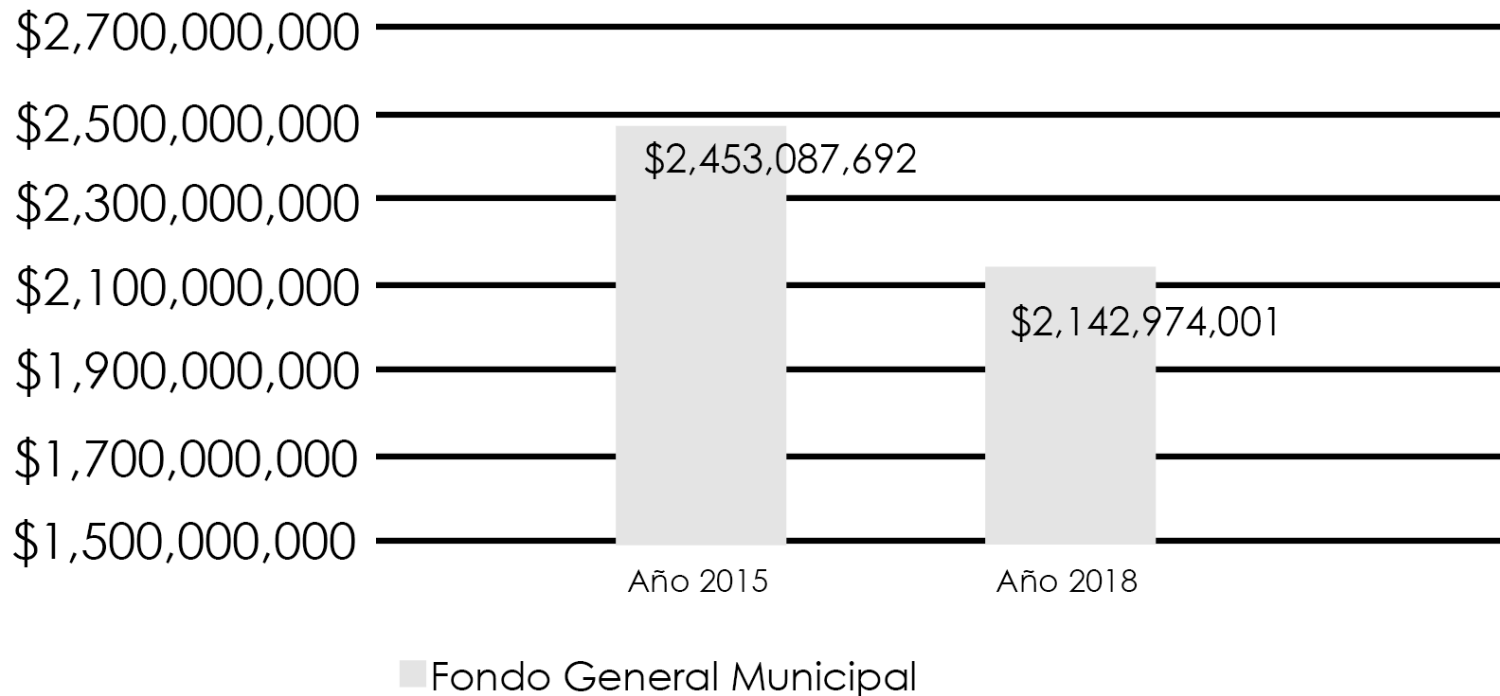
**LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO**  
**COMPILADO OPERACIÓN FINANCIERA DE MUNICIPIOS**  
**COMPARATIVO FONDO OPERACIONAL 2015 VS 2018**

	Año Fiscal 2014-2015	Año Fiscal 2017-2018	Diferencia Económica	Diferencia Porcentual
<b>INGRESOS</b>				
Contribución Sobre la Propiedad	688,863,794	576,767,233	-112,096,561	
Patentes Municipales	541,548,448	490,740,198	-50,808,250	
Impuesto Ventas (IVU)	247,598,270	248,768,432	1,170,162	
Arbitrios	79,103,034	53,528,679	-25,574,355	
Intergubernamentales	521,834,344	447,161,059	-74,673,285	
Otros Ingresos	225,405,662	205,683,231	-19,722,431	
<b>Total Ingresos Operación:</b>	<b>2,304,353,552</b>	<b>2,022,648,832</b>	<b>-281,704,720</b>	
<i>Otros Recursos y Transferencias</i>	148,734,140	120,325,169	-28,408,971	
<b>TOTAL INGRESOS ANUAL:</b>	<b>\$ 2,453,087,692</b>	<b>\$ 2,142,974,001</b>	<b>(\$310,113,691)</b>	-14.47%
<b>GASTOS</b>				
Administración de Gobierno	1,059,223,355	1,013,404,552	-45,818,803	
Seguridad Ciudadana	208,771,832	194,799,560	-13,972,272	
Recreación y Educación	142,454,331	108,217,589	-34,236,742	
Desarrollo Comunitario	345,459,592	273,962,301	-71,497,291	
Salud y Saneamiento	440,318,811	361,475,221	-78,843,590	
Gastos Capitalizables	19,896,864	13,048,422	-6,848,442	
Otros Gastos	100,968,659	113,537,868	12,569,209	
<b>Total Gastos Operación:</b>	<b>2,317,093,444</b>	<b>2,078,445,513</b>	<b>-238,647,931</b>	
<i>Otros Cargos y Transferencias</i>	86,241,856	78,927,113	-7,314,743	
<b>TOTAL GASTOS ANUAL:</b>	<b>\$ 2,403,335,300</b>	<b>\$ 2,157,372,626</b>	<b>(\$245,962,674)</b>	-11.40%
<b>RESULTADOS OPERACIONALES</b>				
<b>GESTIÓN MUNICIPAL:</b>	<b>\$ 49,752,392</b>	<b>(\$14,398,625)</b>	<b>(\$64,151,017)</b>	
<b>FONDOS ACUMULADOS AL CIERRE DE AÑO:</b>	<b>\$86,327,163</b>	<b>(\$209,208,838)</b>	<b>(\$295,536,001)</b>	-342.34%

## Comentarios sobre el comparativo del Fondo General

**-14.47%** Este análisis refleja que, en un periodo de 3 años (del 2015 al 2018), los municipios sufrieron una reducción de ingresos ascendente a treientos diez millones, ciento trece mil, seiscientos noventa y un dólares. \$310,113,691 en reducción de ingresos a los municipios; esto es equivalente a un recorte de 14.47% en recursos.

Reducción de Presupuestos Municipales del 2015 al 2018



**-11.40%** Como consecuencia, los municipios ajustaron doscientos cuarenta y cinco millones, novecientos sesenta y dos mil, seiscientos setenta y cuatro dólares en sus partidas de gastos operacionales en ese periodo. \$245,962,674 de ajustes en gastos; esto es equivalente a 11.40% en reducción.

**2015** La consecuencia de estas reducciones, en las partidas de ingresos, provocaron que los municipios, en conjunto, dejaran de tener un sobrante de fondos positivos (superávit) que para el 2015 totalizaba ochenta y seis millones, trescientos veinte siete mil, ciento sesenta y tres dólares. \$86,327,163 en balance de fondos positivos acumulados para 2015.

**2018** La dramática reducción de ingresos llevó a los municipios a reflejar una deficiencia acumulada conjunta de negativo doscientos nueve millones, doscientos ocho mil, ochocientos treinta y ocho dólares para el cierre de año 2018. Negativo de \$209,208,838 en conjunto para 2018.

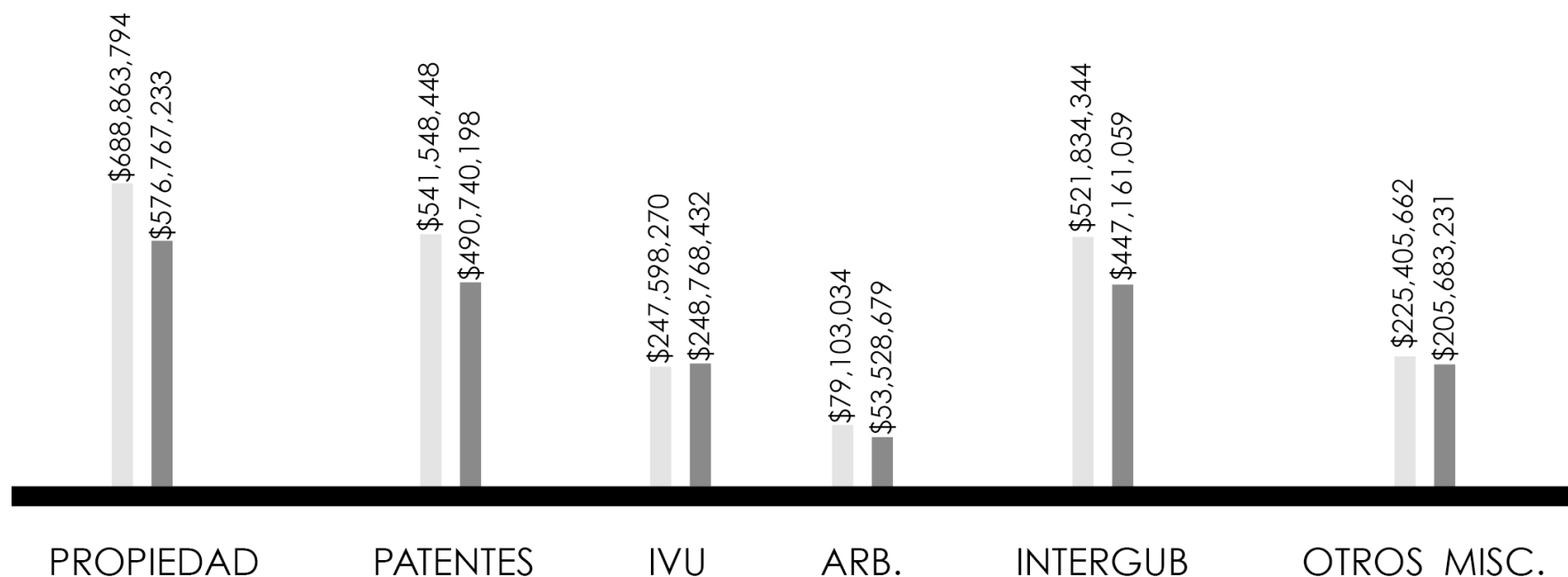
**-342.34%** Aun cuando se hicieron ajustes significativos en las partidas de gastos, los municipios no lograron balancear el impacto de la pérdida de ingresos sin afectar sus servicios y culminaron este periodo, de tres años, con una deficiencia operacional (mayores gastos que ingresos) de doscientos noventa y cinco millones, quinientos treinta y seis mil, un dólares. \$295,536,001 de déficit operacional conjunto; esto representa un cambio negativo de 342.34% en balance de fondos acumulados. Los municipios fueron de superávit a súper déficit.

En el año 2018 el impacto pudo haber sido aún mayor, pero los municipios recibieron alrededor de \$294 millones provenientes del *Community Disaster Loan* (CDL), muchos de los cuales fueron incluidos entre los ingresos presupuestados de cada municipio. De manera independiente, cada municipio pudo haber recibido una cantidad de CDL que fluctúa entre los \$780,000 y los \$5,000,000.

Los ingresos municipales que sufrieron la mayor cantidad de reducción fueron los relacionados a fondos intergubernamentales (con una reducción de setenta y cuatro millones, seiscientos setenta y tres mil, doscientos ochenta y cinco dólares) y contribución sobre la propiedad (con una reducción de ciento doce millones, noventa y seis mil, quinientos sesenta y un dólares). Ambas reducciones son un reflejo de las medidas adoptadas por la Junta de Control Fiscal y el Gobierno central. Recorte de \$74,673,285 en fondos intergubernamentales y \$112,096,561 en contribución sobre la propiedad. Cabe señalar que parte de los fondos registrados como intergubernamental en el 2018 provienen del CDL (no recurrentes), por lo que la reducción de ingresos intergubernamentales será aún mayor al cierre del año 2019.

## Cambios por Concepto de Ingresos entre 2015 y 2018

2015  
2018



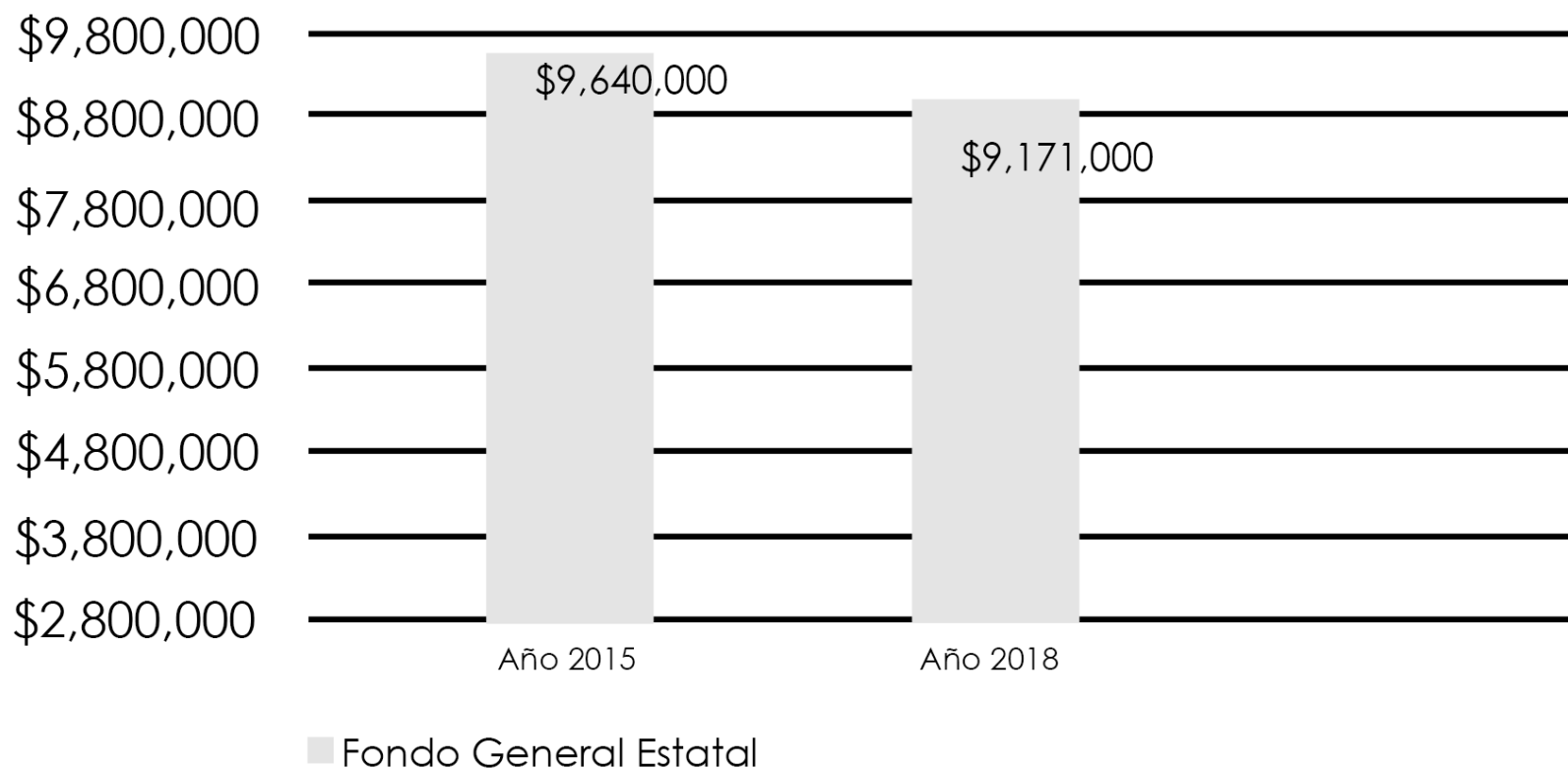
Las partidas de gastos que mayor impacto recibieron fueron las relacionadas a salud y saneamiento (con una reducción de setenta y ocho millones, ochocientos cuarenta y tres mil, quinientos noventa dólares) y desarrollo urbano o comunitario (con una reducción de setenta y un millones, cuatrocientos noventa y siete mil, doscientos noventa y un dólares). Reducción de gastos en salud y saneamiento por \$78,843,590 y en desarrollo comunitario por \$71,497,291.

Contrario a los comentarios emitidos por la Junta de Control Fiscal, los municipios sí han visto una marcada reducción en sus ingresos y han tomado medidas de control de gastos. El impacto total que han recibido los presupuestos municipales equivale a una reducción de 14.47% sobre su capacidad de ingresos actual.

**-4.87%** De otra parte, existe un gran contraste con los recortes realizados al Gobierno central. Para el año 2015, el presupuesto general del Gobierno era de nueve mil, seiscientos cuarenta millones de dólares (\$9,640,000,000) y para el 2018 fue de nueve mil, ciento setenta y un millones de dólares (\$9,171,000,000). Esto solo equivale a una reducción de 4.87% entre el año 2015 y el año 2018.

**1 / 3** Los recortes al presupuesto del Gobierno central apenas representan una tercera parte de las reducciones de ingresos reflejada por los municipios.

## Reducción de Presupuesto Estatal del 2015 al 2018



## Comentarios sobre el Fondo de Redención

Con relación a las cantidades reconocidas por los municipios, se realizó un compilado de las partidas de ingresos y gastos reconocidas por cada municipio en su fondo de redención (*Debt Service Fund*). Como ya se mencionó en la sección de Introducción a Estados de Fondos, el fondo de redención de los municipios se compone de recursos que provienen del fondo de redención CAE y recursos que provienen del fondo de redención IVU.

La falta de uniformidad en la manera de compilar los estados financieros de los municipios también tiene un marcado efecto en el reconocimiento de los ingresos al fondo de redención. De manera similar a lo que destacamos en los ingresos del Fondo General, varias firmas contratadas para preparar los estados financieros interpretan que los fondos de IVU no son ingresos del municipio debido a que los recaudos los realiza COFIM.

De acuerdo con esa interpretación, el fondo de redención IVU, de varios municipios, no refleja ingreso alguno durante el año, pero sí reconocen los gastos del pago de préstamos IVU. Reconocer estos gastos del pago de préstamos, sin reconocer una fuente de ingresos, provoca un déficit de operación en el fondo de redención de estos municipios que luego es cubierto con una transferencia desde el Fondo General.

A continuación, ilustración de los totales reconocidos en el fondo de redención para el 2018.

**LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO  
 COMPILADO OPERACIÓN FINANCIERA DE MUNICIPIOS  
 DEBT SERVICE FUND RECOGNITION 2018**

	<b>Año Fiscal 2017-2018</b>
<b>INGRESOS</b>	
Fondo Redención CAE	\$ 351,335,297
Fondo Redención IVU	78,229,534
	429,564,831
<b>Total Ingresos Fondo Redención:</b>	429,564,831
 <b>GASTOS</b>	
Pago de Principal	232,365,833
Pago de Intereses	177,265,895
Otras Retenciones	76,568,899
	486,200,627
<b>Total Gastos Fondo de Redención:</b>	486,200,627
<b>RESULTADOS OPERACIONAL FONDO DE REDENCIÓN:</b>	
	<b>-56,635,796</b>
 <b>OTRAS FUENTES DE INGRESOS</b>	
Otros Ingresos y Transferencias	73,225,504
	73,225,504
<b>RESULTADOS AL CIERRE DE AÑO:</b>	<b>\$ 16,589,708</b>

## Comentarios sobre operación reflejada en Fondo de Equiparación, cont.

Este análisis refleja las consecuencias que provoca en el fondo de redención la falta de uniformidad al momento de preparar los estados financieros de los municipios.

Es importante recordar que:

- La creación del fondo de redención de los municipios (tanto CAE como IVU) proviene de proyectos de ley en los que fue establecida la fuente de ingresos que alimentaría estos fondos.
- Los recursos del fondo de redención CAE provienen de una porción de la contribución sobre la propiedad de cada municipio, mientras los recursos del fondo de redención IVU provienen de una porción de la recaudación del impuesto de ventas y uso en cada municipio.
- Al otorgar los préstamos que se pagan a través de estos fondos de redención, se mide la capacidad de repago de cada municipio haciendo uso del margen legal disponible y el margen prestatario determinado. De esta forma, no se autorizan préstamos que no cuenten con capacidad de repago en base a los recursos con los que cuenta cada fondo.
- Basado en lo anterior, no existe razón alguna para que el fondo de redención de un municipio registre ingresos que no provengan de la contribución sobre la propiedad o del impuesto sobre las ventas y uso.
- Registrar cantidades en partidas de otros ingresos o por medio de transferencias se desvía de la realidad de operación sobre estos fondos.
- Las prácticas de reconocimiento de recursos por medio de otros ingresos o por medio de transferencias crea la impresión de que los municipios tienen más préstamos de

los que ciertamente pueden pagar a través de su fondo de redención.

- Además de la falta de uniformidad, en el reconocimiento de los ingresos sobre este fondo, se percibe la falta de información contable de parte de la COFIM hacia los municipios.
- Para que un municipio pueda reconocer los recaudos del fondo de redención IVU es necesario que la COFIM presente un informe anual donde se reflejen los depósitos y desembolsos relacionados a este fondo. Según pudo ser confirmado mediante llamada telefónica completada durante el desarrollo de esta radiografía, la COFIM únicamente está brindando esta información a los municipios que se la solicitan a través de sus auditores externos.
- No todos los auditores externos conocen de la necesidad de solicitar esta información.

Con el fin de atender lo antes señalado, La Liga completará un análisis de necesidades y oportunidades sobre el particular y brindará una orientación a los municipios sobre la importancia de contar con esta información al momento de preparar los estados financieros. La orientación incluirá la importancia de que se le requiera a las firmas contratadas el reconocimiento de ingresos en el fondo de redención según la fuente de donde provienen para establecer uniformidad entre los municipios.

De otra parte, estaremos estableciendo un diálogo con la COFIM para desarrollar un procedimiento mediante el cual la información esté disponible para los municipios de una manera más consistente, directa y efectiva, que facilite el reconocimiento de estas transacciones de manera correcta en los estados financieros.



## Comentarios sobre Fondo Especiales y Otros Fondos

Los trabajos relacionados a la compilación de registros de ingresos y gastos en los fondos especiales de los 78 municipios tienen el propósito de reflejar la cantidad de fondos y programas que se manejan desde los municipios. Sin embargo, debemos recalcar lo comentado en la sección de Introducción a los Estados de Fondos, en el sentido de que los municipios tienen poco o ningún poder decisional sobre el uso que se les brinda a estos fondos, ya que los mismos están restringidos para un propósito determinado.

Prácticamente, los municipios se limitan a brindar un servicio administrativo o de intermediario en el manejo de estos fondos, que indudablemente son de gran importancia para varios sectores de la ciudadanía. En gran parte, las asignaciones dirigidas o aprobadas a cada municipio son resultado de propuestas presentadas por la administración municipal para complementar los servicios que se brindan al pueblo.

De esta forma, toda asignación recibida en el municipio está acompañada de las restricciones de uso que aplican a cada programa y, en la mayoría de los casos, se establece el periodo de tiempo en que deben ser utilizados. De no ser utilizadas para el propósito establecido o dentro del periodo de tiempo determinado, las asignaciones que provienen de estas propuestas requieren que sean devueltas a la entidad que las transfirió al municipio.

De acuerdo con lo anterior, se debe diferenciar entre los fondos que pueden considerarse propiedad del municipio, Fondo General y fondo de redención, y los fondos de propuestas que el municipio mantiene como custodio pero que no pueden considerarse recursos propios.

A continuación, un compilado de los totales de ingresos y gastos reportados como fondos especiales (*other funds*) en los estados financieros del 2018.

**LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO  
 COMPILADO OPERACIÓN FINANCIERA DE MUNICIPIOS  
 OTHER FUNDS RECOGNITION 2018**

	<b>Año Fiscal 2017-2018</b>	<b>Representación Porcentual</b>
<b>INGRESOS</b>		
Intergubernamentales (Grants & Contributions)	\$ 750,780,654	92%
Otros Ingresos sin Clasificar (Other Miscellaneous Revenues)	\$ 57,764,177	7%
Ingresos por Contribución Sobre la Propiedad, Patentes e IVU en Fondos Especiales	9,722,384	1%
<b>Total Ingresos Fondos Especiales:</b>	<b>818,267,215</b>	
 <b>GASTOS</b>		
En Programas de Asistencia, Donativos, Mantenimiento, Seguridad, Educación, Mejoras y Construcción	651,711,869	78%
En Otros Gastos Sin Clasificar (Miscellaneous Expenses)	106,528,266	13%
En Gastos de Administración Municipal (General Government)	74,912,975	9%
<b>Total Gastos Fondos Especiales:</b>	<b>833,153,110</b>	
<b>RESULTADOS OPERACIONAL FONDOS ESPECIALES:</b>		
	<b>-14,885,895</b>	
 <b>OTRAS FUENTES DE INGRESOS</b>		
Otros Ingresos y Transferencias que Entran	117,478,832	
Otros Gastos y Transferencias que Salen	37,574,318	
<b>RESULTADOS AL CIERRE DE AÑO:</b>	<b>\$ 65,018,619</b>	

## Comentarios sobre registro de Fondos Especiales, cont.

En el análisis de las cantidades reportadas por los municipios en sus fondos especiales, nuevamente se identifican situaciones provocadas por la falta de uniformidad en la preparación de los estados financieros. Como ya hemos explicado en el contenido de este informe, los fondos especiales se nutren con recursos externos al municipio que son asignados por entidades o agencias con un propósito particular.

Estos fondos no pueden ser utilizados para cubrir gastos operacionales del municipio ya que son fondos restrictos para brindar un servicio previamente determinado por la entidad que otorga la asignación. Los municipios tienen poco o ningún poder decisonal para hacer cambios sobre la manera en que serán utilizados estos fondos. La función de un municipio, en cuanto a estos fondos, se limita a servir como custodio, administrador o intermediario entre la agencia que brinda los fondos y las personas o áreas que se beneficiarán de los mismos.

Estos fondos no pueden considerarse propiedad del municipio ya que, de no ser utilizados para los propósitos establecidos o no ser utilizados dentro del periodo determinado, tienen que ser devueltos a la agencia que los proveyó. Partiendo de la premisa de que los ingresos en fondos especiales provienen de agencias externas (no de recursos del municipio) la clasificación correcta de estos ingresos debe reflejarse en la partida *Intergovernmental Grants and Contributions*.

Aún cuando el 97% de los ingresos registrados en fondos especiales se encuentran clasificados en la partida antes indicada, se refleja una serie de ingresos clasificados como ingresos de contribución sobre propiedad, de IVU y hasta de patentes en los estados

financieros. También se refleja una cantidad considerable de ingresos que no fue clasificado bajo ningún concepto apareciendo en los estados financieros como “otros ingresos misceláneos”.

Ciertamente los municipios pueden desarrollar un fondo especial interno haciendo uso de sus recaudos de propiedad, patentes o IVU, pero aun en estos casos el ingreso se debe reconocer como un ingreso del municipio (Fondo General) y luego registrar una transferencia para solventar los gastos del fondo especial creado.

Un total de diez municipios reconocieron ingresos de propiedad, IVU o patentes en la sección de fondos especiales externos, mientras que un total de trece municipios registraron cantidades superiores a un millón de dólares (\$1,000,000) bajo la categoría de otros ingresos misceláneos dentro de los fondos especiales.

Aún cuando la cantidad final de ingresos y transferencias, en los fondos especiales de los municipios, ascendió a novecientos treinta y cinco millones, setecientos cuarenta y seis mil, cuarenta y siete dólares (\$935,746,047) se debe considerar que incluyen una cantidad considerable proveniente de los fondos FEMA recibidos tras el huracán María.

En la sección de gastos la disparidad provocada por la diversidad de libre interpretación refleja aún mayores consecuencias. Como se mencionó antes, los recursos de fondos especiales no deben ser considerados como fondos a ser utilizados en la operación municipal. En este sentido, los estados financieros no deben reflejar gastos de operación (*general government expenses*) dentro de su sección de fondos especiales.

Sin embargo, un total de setenta y cuatro millones, novecientos doce mil, novecientos setenta y cinco dólares (\$74,912,975) fueron reconocidos por sesenta y un municipios como gastos de *general government* en su sección de fondos especiales. Destacamos que existen asignaciones externas otorgadas a los municipios para cubrir gastos operacionales, y algunas de estas asignaciones requieren ser manejadas de manera independiente a la cuenta corriente del municipio. En estos casos, al preparar los estados financieros, se deben presentar como recursos de operación para el Fondo General.

Las partidas de gastos de fondos especiales, al igual que sucedió en la sección de ingresos, reflejan una cantidad considerable de desembolsos sin ser clasificados entre los conceptos de asistencia, donativos, educación, desarrollo, seguridad, mejoras o construcción. En su lugar, treinta y ocho municipios registraron un total de ciento veintiséis millones, quinientos veintiocho mil, doscientos sesenta y seis dólares (\$126,528,266) como otros ingresos misceláneos no clasificados.

Esta diversidad de presentaciones, entre los municipios, no permite identificar la cantidad real que administra cada municipio para asuntos de vivienda pública, asistencia social, recreación, deportes o desarrollo urbano, ya que se desconoce la distribución correcta de los fondos que no fueron clasificados.

Finalmente, este análisis sobre los registros de fondos especiales reflejó que al menos diecisiete municipios reconocieron los fondos provenientes del *Community Disaster Loan* (CDL) como recursos para fondos especiales, aun cuando estos fondos fueron otorgados para cubrir las pérdidas de ingresos operacionales del Fondo General.

## Comentarios sobre la deuda de los municipios

La Ley de Financiamiento Municipal de Puerto Rico de 1996 (Ley Núm. 64 del 3 de julio de 1996), según enmendada, autoriza a los municipios de Puerto Rico a emitir y vender bonos y pagarés, así

como provee el mecanismo a utilizarse para el pago del principal y los intereses de estas emisiones de deudas.

Para este fin, cada municipio en Puerto Rico cuenta con un fondo de redención dentro de su operación. El fondo de redención está destinado a cubrir estos pagos de principal e intereses relacionados a las deudas de préstamos incurridas por el municipio. Según se detalla más adelante en este informe, el fondo de redención municipal se alimenta de dos fuentes distintas, la primera fuente proviene de una porción de los ingresos generados por la contribución adicional especial sobre la propiedad del municipio (Fondo de Redención CAE) mientras que la segunda fuente proviene de una porción de los ingresos generados por el IVU en el municipio (Fondo de Redención IVU).

Debido a esta distribución, en el fondo de redención municipal, la mayoría de los municipios en Puerto Rico cuentan con dos (2) clases de préstamos, los denominados Préstamos CAE y los denominados Préstamos IVU. Para lograr obtener acceso a esta fuente de financiamiento los municipios son evaluados en base a su margen prestatario y su margen legal. En la actualidad, la evaluación para determinar la capacidad de un municipio al momento de gestionar un Préstamo CAE está en manos de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAF); mientras que la evaluación para gestionar un Préstamo IVU recae sobre la Corporación de Financiamiento Municipal (COFIM).

El mecanismo establecido, mediante la Ley de Financiamiento Municipal, para garantizar el pago de las deudas de préstamos de los municipios es la más estricta y confiable en nuestra Isla. Mientras que los préstamos otorgados a las agencias estatales, corporaciones públicas y agencias de gobierno entraron en un proceso de reestructuración por la falta de capacidad para cubrir la deuda, los préstamos otorgados a los municipios fueron y son los únicos en Puerto Rico que cuentan con una fuente confiable de repago y no han necesitado de un proceso de reestructuración.

El proceso de financiamiento impuesto a los municipios requiere que los mismos cuenten con una reserva suficiente para cubrir un año por adelantado de los pagos de principal e intereses para cada préstamo adeudado. De esta manera, el fondo de

redención municipal garantiza el pago necesario para cubrir el año corriente y el próximo año calendario, reservando estos fondos en un fideicomiso independiente a las arcas municipales.

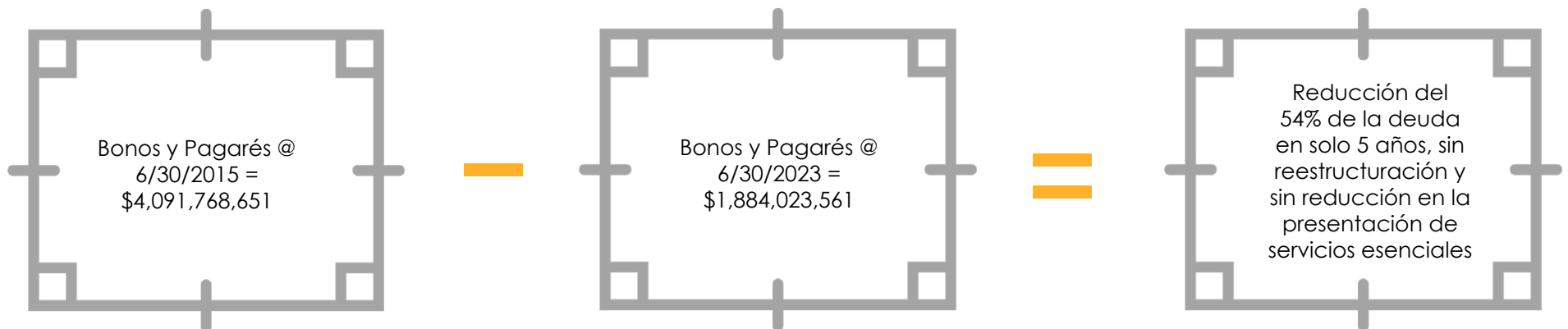
Aún cuando los recursos acumulados para el pago de estos fondos provienen de tributos generados por el municipio, las cuentas del fondo de redención son administradas por entidades externas. Estas entidades realizan los pagos sobre las obligaciones de préstamos de los municipios de manera directa sin necesidad de intervención municipal. De este modo los recursos y el pago de los préstamos de CAE son administrados por el CRIM en coordinación con AAFAF, mientras que los recursos y el pago de préstamos de IVU son administrados por medio de la COFIM.

Aún con el excelente historial crediticio sobre las carteras de préstamos de los municipios, el mercado de financiamiento a través de préstamos no ha estado disponible durante los pasados seis años. La imagen negativa que ha creado el impago del Gobierno central, las corporaciones públicas y las agencias de gobierno cerraron también las probabilidades de financiamiento hacia los municipios. Esta situación ha agravado aún más la difícil situación fiscal por la que atraviesan los gobiernos municipales.

En el periodo que cubre del año 2019 al año 2023, los municipios pagarán un promedio de trescientos trece millones, ciento noventa y nueve mil, ochocientos diez dólares (\$313,199,810) para el principal de su deuda y un promedio de ciento sesenta y cinco millones, doscientos siete mil, trescientos setenta y cinco dólares (\$165,207,375) en pago de intereses.

Al cierre del año 2018, según estados financieros auditados, la deuda total de los municipios por concepto de Préstamos CAE y Préstamos IVU ascendía a tres billones, cuatrocientos cincuenta millones, veintidós mil, seiscientos diez dólares (\$3,450,022,610) la cual se verá reducida a un billón, ochocientos ochenta y cuatro millones, veintitrés mil, quinientos sesenta y un dólares (\$1,884,023,561) al finalizar el año 2023. Esto representa una reducción de poco más del 45% de la deuda municipal en un periodo de cinco (5) años.

En la gráfica a continuación se incluye un resumen del comportamiento de la deuda.



## Conclusión del Análisis y Recomendaciones

Los resultados de los análisis realizados sobre el registro de ingresos y gastos de los 78 municipios de Puerto Rico brindan información valiosa que puede ser utilizada para desarrollar un plan de crecimiento y sustentabilidad de los servicios municipales. El resultado en los manejos de los fondos de redención y fondos externos especiales reflejan, de manera global, una administración saludable de recursos. Sin embargo, el Fondo General de los municipios refleja una deficiencia preocupante causada, en gran parte, por el continuo recorte de fondos municipales durante el periodo entre los años 2015 y 2018.

**Contrario a lo que pudiera ser la percepción pública, la situación financiera del Fondo General de los municipios no responde a excesos en los renglones de gastos de operación, sino más bien a las reducciones de ingresos antes mencionadas y las nuevas imposiciones de parte del Estado.** Aun cuando todos los municipios reflejaron una considerable reducción en sus partidas de gastos operacionales, la magnitud del impacto sobre sus ingresos no pudo ser balanceada sin afectar los servicios esenciales a la ciudadanía.

En adición a los recortes de ingresos, entre los años 2015 y

2018, los municipios también sufrieron varias imposiciones que incrementaron sus partidas de gastos. En este periodo se aprobó la facturación del consumo de luz en ciertas propiedades municipales, se eliminó el sistema de contabilidad uniforme que proveía de manera gratuita la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM) y se obligó a los municipios a entrar en costosos acuerdos contractuales con compañías privadas. Se impuso a los municipios una aportación adicional uniforme para solventar el déficit del Sistema de Retiro, se confiscó la liquidez monetaria que tenían los municipios en depósitos del BGF obligando a reconocer pérdidas en sus estados financieros de fondos y más recientemente se reactivaron las aportaciones a los sistemas de ASES y Pay Go.

Es importante recordar que durante este periodo se registró en Puerto Rico el impacto de los huracanes Irma y María, los cuales causaron daños estimados, de acuerdo con la Junta de Planificación, en \$40,000 millones, así como la pérdida de vida de miles de puertorriqueños y puertorriqueñas. El huracán María en particular tuvo un impacto nefasto para nuestro país, nuestra economía y nuestra infraestructura. Fueron los municipios los entes que brindaron las primeras respuestas a sus comunidades,

los que activaron sus limitados recursos para asegurar que las comunidades más afectadas tuvieran acceso a servicios esenciales. Al impacto de estos huracanes se suma el impacto de los terremotos del 2020 y ahora de la pandemia del COVID-19.

Ante este panorama, resulta imprescindible que se desarrolle un plan de acción consolidado entre los municipios, basado en las realidades por las que atraviesa el país en estos momentos. Sin embargo, este plan no debe enfocarse en continuar reduciendo presupuestos municipales, pues los municipios han realizado ya una reducción considerable de gastos que de por sí atenta contra su capacidad para continuar dando servicios. Y precisamente es la prestación de servicios la razón principal de un gobierno municipal.

La situación actual requiere identificar nuevos recursos que permitan un incremento en los ingresos para los municipios. La base principal de los recaudos con los que cuenta un gobierno proviene de impuestos y contribuciones. Sin embargo, la realidad presente de nuestro país no brinda espacio para considerar un alza o una nueva contribución contra el bolsillo de nuestros ciudadanos.

Ante este escenario solo queda la redistribución de los recursos con los que actualmente cuenta Puerto Rico, de una manera más balanceada entre sus componentes de gobierno. En específico, una relocalización de fuentes de ingresos del Estado hacia los municipios a través de una propuesta viable y sustentada de descentralización gubernamental. Esta propuesta, a ser desarrollada con un amplio colectivo de colaboradores y validada por nuestros municipios será punta de lanza de conversaciones importantes sobre los municipios y su viabilidad ante el Gobierno Central y la Legislatura, pero ante todo con el país.

Estamos conscientes de que Puerto Rico está atravesando por una difícil situación económica, sin embargo, las medidas de austeridad para atender esta situación le han sido impuestas, de manera injusta, a los municipios. Mientras los recursos para brindar servicios en los municipios han sido reducidos en un 14.5%, los recursos presupuestarios del Gobierno central apenas reflejan una reducción de 4.8%.

No debemos perder de perspectiva que la totalidad de los ciudadanos que habitan en los 78 municipios de la Isla son los mismos habitantes del país. Por ende, relocalizar recursos del Estado hacia los municipios no atenta contra los servicios que se brindan al pueblo, por el contrario, garantizan un servicio más directo y rápido y un manejo más eficiente de los recursos disponibles en el país. Repetimos nuevamente que la quiebra del país fue provocada por el manejo ineficiente del Gobierno central y no por los municipios.

Nos reiteramos en nuestra opinión de que los municipios deben desarrollar un plan de trabajo sostenible que esté encaminado a requerir el traspaso hacia los municipios de una porción de los tributos que actualmente recibe el Estado. Una de estas opciones pudiera ser la redistribución de un 2% del IVU Estatal, manteniendo el impuesto actual de 11.5% en la Isla, pero segregándolo en 9.0% para el Estado y 2.5% para los municipios. Esta opción permitiría una reasignación estimada de trescientos ochenta millones de dólares (\$380,000,000) hacia los municipios, cubriendo de esta forma la pérdida de trescientos sesenta millones de dólares (\$360,000,000) provocada por la eliminación del Fondo de Equiparación del Estado.

Medidas como estas son las únicas probabilidades reales para garantizar un remedio permanente a la maltrecha situación financiera que se vive en los gobiernos municipales, que continuará encrudeciéndose con los recortes futuros al Fondo de Equiparación. Indudablemente se necesitan más recursos en los municipios y debe darse por descartado cualquier intento de establecer una contribución adicional sobre los ciudadanos. Ante esta realidad es necesario aceptar que los fondos no van a surgir de otro lugar que no sea de una redistribución de recursos desde el Gobierno central hacia los municipios. Esperar por la aparición milagrosa de alguna otra alternativa sería atentar contra el deber de prestar servicios al país y contra la viabilidad operacional de los municipios.

Recomendamos además lo siguiente:

1. Promover que la política pública que el nuevo Gobierno Estatal establezca a partir de enero 2021 este dirigida a descentralizar múltiples servicios de agencias estatales y llevarlas a un ente regional o intermedio que sea administrado por los gobiernos municipales de dicha región.

2. Que se incluya una sección en el Código Municipal donde se le requiera a los Municipios que preparen un Documento Suplementario Estándar que compile la información financiera de todos los fondos, de modo tal que tanto la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) como la del Contralor puedan publicar en sus portales electrónicos dicha información. Se podría utilizar el mismo formato que actualmente utiliza la OGP para compilar la información presupuestaria.

2. Como es de amplio conocimiento, actualmente no se está emitiendo deuda pública nueva debido a la situación fiscal del Estado. La gran mayoría de los Municipios está recibiendo anualmente el exceso de la contribución sobre la propiedad recaudada para el pago de dicha deuda sobre su responsabilidad de pago de principal e interés anual. Por lo que recomendamos que se realicen las gestiones pertinentes para que se estime de antemano dicho exceso y se remita mensualmente a los Municipios a través de las Remesas del CRIM.

Como parte de los puntos de acción, La Liga se compromete a:

1. Lanzar un proyecto piloto que permita dar paso a la uniformidad de registro de ingresos y gastos en los estados financieros de los municipios, a través del diseño de unas guías de clasificación uniforme. Esto permitirá analizar de manera uniforme a los municipios, con el fin de presentar un frente común que retrate la realidad fiscal de estos, y por ende del país.

2. Completar un análisis de necesidades y oportunidades con relación al fondo de redención del IVU y brindar una orientación a los municipios sobre la importancia de contar con la información relacionada a este fondo al momento de preparar los estados financieros auditados.

3. Establecer un diálogo con la COFIM para desarrollar un procedimiento mediante el cual la información esté disponible para los municipios, de una manera más consistente, directa y efectiva, que facilite el reconocimiento de estas transacciones

de manera correcta en los estados financieros auditados.

4. Desarrollar una propuesta viable y sustentada en política pública, lecciones aprendidas y mejores prácticas de descentralización gubernamental, con amplia participación de diversos sectores.

Para finalizar, incluimos la ilustración de fondos municipales al 2018.



**LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO  
 COMPILADO OPERACION FINANCIERA DE MUNICIPIOS  
 AÑO OPERACIONAL 2018**

	<b>FONDOS PROPIOS</b>		<b>FONDOS EXTERNOS</b>
	<b>Fondo General 2018</b>	<b>Fondo Redención 2018</b>	<b>Fondos Especiales 2018</b>
<b>INGRESOS Y OTROS RECURSOS:</b>	<u>\$ 2,128,990,611</u>	<u>\$ 502,790,335</u>	<u>\$935,746,047</u>
<b>GASTOS Y OTRAS OBLIGACIONES:</b>	<u>\$ 2,143,389,236</u>	<u>\$ 486,200,627</u>	<u>\$870,727,428</u>
RESULTADOS OPERACIONALES ADMINISTRACION MUNICIPAL:	<u>(\$14,398,625)</u>	<u>\$ 16,589,708</u>	<u>\$ 65,018,619</u>
<b>FONDOS ACUMULADOS AL CIERRE DE AÑO:</b>	<u><b>(\$209,208,838)</b></u>	<u><b>\$367,495,155</b></u>	<u><b>\$642,066,667</b></u>



---

## *Anejos y Referencias*

Los anejos y las referencias están disponibles en la página web de La Liga de Ciudades: [www.LigaDeCiudadesPR.com](http://www.LigaDeCiudadesPR.com)

2020

---

**LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO**

