

INT-0727

Documento de Referencia N° 11
Diciembre de 1985

ORIGINAL: DOCUMENTO DE REFERENCIA 11

Comisión Económica para América
Latina y el Caribe

REUNION/TALLER SOBRE SISTEMAS DE
INFORMACION Y ESTADISTICAS DEL
SECTOR PUBLICO

Santiago, 2 al 6 de diciembre de 1985



LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
CON ESPECIAL CONSIDERACION DE LOS INGRESOS.

Alberto Juan Lukszan */

*/ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Ingresos de los gobiernos locales.

1. Consideraciones sobre la situación actual

La incorporación de los datos de los gobiernos locales para consolidar el sector público global presenta algunas dificultades y falencias.

La mayor de las dificultades es la recopilación de la información correspondiente a un número muy elevado de unidades de gobierno, que por su extensión generalmente aumenta la posibilidad de atraso de consolidar -en primer lugar-, la información del sector de gobiernos locales. Los datos reales para el universo de gobiernos locales de un país se logra totalizar con varios años de rezago y en muchos casos sólo para algunos años en particular.

Esta dificultad generalmente se trata de superar recurriendo a estimaciones que suelen apoyarse en: a) datos de las estimaciones presupuestarias; b) la participación del sector respecto del sector público total para un año en que se ha contado con toda la información; c) datos reales de algunas provincias o municipios de mayor importancia relativa.

Las estimaciones realizadas presentan como falencia el supuesto de que los gastos y recursos municipales ejecutados son una proporción constante de las estimaciones presupuestarias, o bien que la participación de los gobiernos locales es constante, o que la evolución de las finanzas públicas del sector es homogénea en todas las unidades de gobierno que la componen. Con las altas tasas de inflación de los últimos años el primer supuesto muchas veces deja de ser válido; la participación no suele ser constante y la evolución de las finanzas de los distintos gobiernos locales de un país no resulta homogénea.

Por otra parte el levantamiento de la información de los ingresos locales se realiza en muchos casos en forma demasiado agregada, dificultando la elaboración de distintos análisis. Sin embargo cabe destacar que la información en la mayoría de los casos está disponible en forma desgregada. Quizás la necesidad de clasificar y agregar los datos relativos al gasto público ha incidido en aplicar igual crite-

rio en materia de ingresos, sin reparar que en este terreno el detalle analítico no es tan extenso.

Con la actual disposición de datos sobre los gobiernos locales sólo se puede profundizar en algunos países donde esta información se lleva sistemáticamente.

En aquellos casos en que además de la información sobre las finanzas locales se ha contado con información económica y social a nivel regional y de las jurisdicciones locales, el análisis de las finanzas públicas se ha podido enriquecer y aportar elementos de juicio para la toma de decisiones en políticas muy concretas.

Es posible que esta opinión sea el producto del convencimiento de que la política fiscal, y la tributaria en particular, cumpla a su vez un rol instrumental de otras políticas (distribución del ingreso, desarrollo regional, desarrollo del bienestar, etc.). Ello sin dejar de reconocer de que persigue fines que le son propios.

También es posible que la pretensión de mejorar la información y, por ende, los análisis actuales, apunte a concretar o poner de manifiesto aquellas soluciones que para el sector público en su totalidad resultan difíciles y complejas, pero que para el nivel de los gobiernos locales se traducen en opciones más fáciles o de mayor factibilidad de implementación.

En términos generales podría decirse que la participación de los gobiernos locales en el sector público total tiende a aumentar por el aumento de la demanda de servicios, en especial de los servicios urbanos.

El crecimiento de los centros urbanos de los países del área se está produciendo a tasas muy significativas y este crecimiento no sólo genera demanda de infraestructura urbana, sino que también constituye una presión para el crecimiento del sector público en su totalidad. Ello se estima en consideración a que la población rural demanda un menor gasto que la urbana.

Por otro lado es evidente que en las últimas décadas se ha producido una concentración de recursos en el nivel del gobierno central, especialmente a partir de la mayor importancia que adquieren la imposición a la renta y la imposición general al consumo.

La concentración de recursos tributarios a nivel nacional ha restado espacio a la tributación local, por lo cual se han desarrollado diversos mecanismos de coordinación financiera entre los diferentes niveles de gobierno para financiar el crecimiento de las demandas locales sobre el sector público.

Los mecanismos de coordinación financiera utilizados son los más diversos. En algunos casos subsiste la separación de las fuentes respondiendo todavía a normas constitucionales. Se conocen pocos casos de aplicación de cuotas suplementarias. En los países de organización federal se han fortalecido los regímenes de coparticipación e incluso están mereciendo importantes debates políticos. Subsisten con bastante importancia las asignaciones globales y las específicas o condicionadas, tanto como transferencias corrientes como de capital (para el nivel de los gobiernos locales). Y por último-aún cuando estrictamente no se pueda encasillar como mecanismo de coordinación financiera-, se debería considerar como transferencia gubernamental la ejecución por parte del gobierno central (o estadual en países federales) de obras que normalmente corresponden a los gobiernos locales.

El resultado de esta evolución en cuanto a la necesidad de afrontar mayores gastos locales con un cuadro de ingresos dependiente de las transferencias gubernamentales de nivel superior, ha derivado en una menor atención a sus recursos propios. Cuando un gobierno depende en un 80% de las transferencias, tiene claro que un esfuerzo significativo para mejorar los recursos de administración local tendrá poca incidencia en el total de ingresos.

En otro orden, pero con similares implicancias, se pueden considerar los razonamientos cuando se trata de establecer el nivel de las tarifas de empresas públicas locales. Aquellos costos que no cubren los usuarios y que se reciben del gobierno se consideran subsidios. Estos subsidios y las transferencias mencionadas se suelen demandar como si el origen de los fondos no proviniesen de las propias comuni-

dades mediante su aporte al sistema tributario global. Sin embargo, las presiones en tal sentido pueden agravar el carácter regresivo del sistema tributario nacional, al que por supuesto están contribuyendo.

Desde otro ángulo, si se pretende que cada comunidad, financie con sus tributos o tarifas locales sus respectivos gastos, se pueden presentar situaciones tremendamente inequitativas o al menos no deseables para el desarrollo de determinadas políticas. Admitiendo que hay muchos factores que derivan en costos bastante diferentes para la prestación de servicios locales (deseconomías de escala, estado y cobertura de la infraestructura, etc.) podría resultar que las comunidades menos desarrolladas tuviesen que soportar gravámenes o tarifas unitarias mayores; o bien que se favoreciesen movimientos migratorios que se pretenden revertir.

Algunos de los mecanismos de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno pretenden contemplar esta situación al introducir índices o subíndices de distribución redistributivos al nivel de los gobiernos locales. Pero no siempre se dispone de información sobre los ingresos locales para analizar y poner de relieve si los cambios en esos mecanismos de coordinación financiera operan en el sentido deseado. Procesar este tipo de información, que se debe complementar con información económica y social adicional, puede mejorar la base para la toma de decisiones en este importante terreno.

2. Mejoramiento intrínseco de la información.

La calidad de información sobre recursos locales no ha mejorado, al menos en la medida que mejora la información sobre el gasto. Se ha quedado en la etapa de lo percibido.

Para facilitar el exámen del resultado de la gestión del sector público -al menos el local-, se podría avanzar hacia el devengado. En este nivel de gobierno los tributos de mayor peso en los ingresos totales (a los inmuebles, a los vehículos, contribuciones de mejoras, tasas por prestaciones, precios o tarifas, etc.) son "facturados" por la administración y ello facilitaría el cómputo de lo devengado. Incluso algunos tributos al consumo selectivo de autodeclaración podrían ser "facturables" en el caso de establecerse sobre bases fijas (habitaciones, N° de mesas, m² de local, etc.).

Por otra parte, en otro segmento muy importante de los recursos locales, como las transferencias del gobierno central, también se puede distinguir sin mayores esfuerzos (e incluso en la estadística de gastos del gobierno central) la relación entre lo percibido y lo devengado.

También sería deseable, y en muchos casos permitiría enriquecer los análisis desagregar lo percibido por cargos del período o por períodos anteriores, así como la recaudación del tributo discriminada de sus accesorios (intereses y multas o actualizaciones).

Para determinados estudios regionales la desagregación o apertura de información regional de recursos. Tal el caso de la estadística sobre recaudaciones por distintos distritos de percepción. Las posibilidades de esta información ha mejorado desde la utilización de las redes bancarias como bocas de percepción.

No se ignoran las dificultades para "levantar" la información en el total de gobiernos locales (en Argentina 22 provincias y 1607 municipios), pero también es necesario admitir que en los últimos años se ha facilitado enormemente el procesamiento de la información por la utilización de sistemas computarizados.

En cuanto a la oportunidad para disponer la información debe repararse que aún cuando los gobiernos (de cualquier nivel) cierre sus cuentas con bastante atraso para registrar los gastos, en materia de ingresos su registración o información se encuentra disponible con mayor actualidad. Incluso, además de la contabilidad como fuente, se puede recurrir a la propia administración tributaria, a la tesorería o a la información bancaria (en muchos gobiernos no llegan a una centena de cuentas bancarias de ingresos). Además, la información sobre los tributos facturados se dispone siempre antes o durante el ejercicio.

Por tales consideraciones cabría examinar la posibilidad de recopilar en dos momentos distintos la información sobre gastos versus la información sobre ingresos, con el objeto de contar con información más actualizada en aquellos sectores en que más rápidamente se encuentra disponible.

3. Utilización de la estadística sobre ingresos o tributos locales

El análisis de los ingresos o tributos locales se puede realizar para examinar distintas estrategias y proponer o evaluar acciones de política que respondan a distintos fines.

Aún cuando se podría realizar una enunciación más extensa, se intentará mencionar distintos exámenes de los ingresos locales, teniendo en cuenta especialmente aquellos que se han podido realizar cuando ha sido posible disponer de la información necesaria.

i. Incidencia de la tributación local sobre la riqueza.

Mediante el examen de la imposición a los inmuebles y los vehículos. (En Argentina para 1984 y 1985 el 70% de los gravámenes que recaen sobre el patrimonio lo representan esos dos tributos locales, que son provinciales).

ii. Incidencia sobre determinadas rentas.

Mediante el análisis de algunos tributos que afectan actividades locales específicas como la renta de los inmuebles, en algunas explotaciones especialmente gravadas y la aplicación de la contribución de mejoras.

iii. Elasticidad o inelasticidad de los ingresos locales.

Mediante el examen de la incidencia de la evolución de la actividad local en los ingresos y su adecuación en los procesos inflacionarios, atendiendo especialmente al efecto ingreso de los tributos.

iv. Compatibilidad o coherencia entre la tributación local y nacional.

Para detectar los sentidos contrapuestos, en actividades o sectores de actividad, de los tributos en los distintos niveles de gobierno, que pueden neutralizar su eficaz aplicación.

v. Asignación regional o local de recursos.

Mediante el exámen de la incidencia espacial de los tributos y de los regímenes de coordinación financiera, como análisis concurrente al resto de mecanismos de finanzas públicas (gastos, precios públicos, etc.) de asignación local de recursos o subsidios entre distintas comunidades.

vi. Incidencia sobre la rentabilidad de la infraestructura urbana.

Mediante el exámen de la imposición a los inmuebles sin construir y la aplicación de la contribución de mejoras.

vii. Optimización de los recursos locales.

Mediante el análisis del esfuerzo tributario comparativo de cada comunidad, la subutilización de determinados tributos y la simplificación de los sistemas impositivos locales.

4. Propuestas de información adicional para el exámen de los ingresos locales.

La mayor parte de los análisis anteriores se puede llevar a cabo con información adicional (a la estrictamente del sector público) pero generalmente disponible en los distintos países.

- i. Enumeración y descripción sintética (base de imposición, sujetos y tasa) de los tributos locales (se supone también de los nacionales).
- ii. Datos de la base de imposición de los tributos locales (valuaciones fiscales de los inmuebles, parque automotor N° de establecimientos, N° contribuyente, etc.).
- iii. Distribución espacial de la población
- iv. Cuentas sociales regionales
- v. Descripción de los sistemas de coordinación financiera (recursos coparticipables, distribución primaria, distribución secundaria, índices de distribución, distribución efectiva, fondos especiales, créditos, etc.), (se supone distribución espacial del gasto nacional).
- vi. Grado de extensión y costos de los servicios locales (por tipo de servicio).
- vii. Costos y tarifas regionales de empresas públicas.
- viii. Censos de vivienda, comercio, industria y/o actividades económicas.

5. Clasificación de recursos locales.

1. Recursos corrientes

1.1. Del régimen local

1.1.1. Tributarios (impuestos, tasas y contribuciones)

Imposición a la propiedad inmuebles (generales y especiales).

Imposición a los vehículos.

Imposición selectiva al consumo de servicios (hoteles, restaurantes, espectáculos, apuestas, bebidas alcohólicas, etc.)

Tasas por prestaciones de servicios (agua, limpieza y recolección de residuos, alumbrado público, seguridad e higiene locales, etc.).

Contribución de mejoras.

1.1.2. No tributarios

producido de empresas

Rentas de inmuebles

Otros recursos corrientes

1.2. Transferencias del gobierno (nivel superior).

1.2.1. Participaciones en tributos centrales (o regímenes automáticos de co participación).

1.2.2. Asignaciones condicionadas (financiamiento de determinados gastos)

1.2.3. Asignaciones globales no condicionadas (financiamiento déficit)

2. Recursos de capital

2.1. Venta de activos

2.2. Endeudamiento o préstamos (excluidos los del gobierno central)

2.3. Transferencias del gobierno central

2.3.1. Financiamiento proyectos

2.3.2. Financiamiento déficit (préstamos)

No se pretende realizar la propuesta de una nueva clasificación de recursos para los gobiernos locales, sino realizar una apertura en el rubro transferencias para distinguir los distintos mecanismos o modalidades bajo las cuales se perciben. El Manual del Fondo Monetario Internacional posee una clasificación y criterios de imputación que se considera suficiente.-