
Financiación de la Descentralización*

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

Financiación Intergubernamental	13
Necesidad de Autonomía Fiscal para los Gobiernos Locales	15
Posibles Fuentes de Ingresos para los Gobiernos Locales	17
Impuestos Locales.....	19

* *El presente artículo es un extracto del documento Descentralización e Impuesto Predial Rural, número 7 de la serie Estudios de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) sobre Tenencia de la Tierra, 2004. Corresponde específicamente al capítulo 3 del documento citado, cuya versión íntegra se puede consultar en la siguiente dirección electrónica de donde fue tomado para la presente edición: http://www.fao.org/sd/dim_in1/in1_040902_es.htm Se publica aquí bajo el consentimiento de reproducción expreso en el propio documento, para fines de difusión del conocimiento en la materia.*

Las funciones fiscales de los gobiernos centrales y locales se analizan tradicionalmente teniendo en cuenta sus respectivas funciones y responsabilidades en la redistribución del ingreso, provisiones para gastos, cesiones de impuestos y transferencias fiscales. Los interrogantes acerca del alcance de la centralización y la descentralización son fundamentales cuando se aborda el problema de la financiación intergubernamental. ¿Qué nivel de gobierno se encargará de prestar determinados servicios? ¿Cómo se financiarán dichos servicios? Éstas son precisamente las cuestiones que se tratan en el presente capítulo.

FINANCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Las consideraciones distributivas y macroeconómicas generalmente desaconsejan soluciones extremas que atribuyan todos o casi todos los poderes fiscales a los gobiernos locales o, por el contrario, los reserven al gobierno central. La opción más frecuentemente elegida en los países de todo el mundo es la que asigna fuentes de ingreso, como los impuestos, a cada nivel de gobierno, en combinación con varios tipos de transferencias intergubernamentales para salvar las distancias entre gastos e ingresos de origen local.

No hay una solución universalmente aceptada sobre la manera de financiar la descentralización y las inversiones del gobierno local. Las lecciones aprendidas en numerosos países indican que el primer paso es equilibrar lo más posible las transferencias de ingresos y gastos por concepto de servicios desde el comienzo del proceso de descentralización. Ello significa que la descentralización debe ser una

delegación de competencias fiscalmente neutral. Con el fin de lograr la neutralidad fiscal, deberían prepararse estimaciones sobre el costo total de los servicios que se van a delegar a los gobiernos locales. Esta estimación debería formar la base de un acuerdo sobre la combinación de servicios e ingresos que se transferirán en definitiva.

La forma más directa de financiar la infraestructura y de respaldar la descentralización es delegar a los gobiernos locales tanto la responsabilidad de la prestación de servicios como la capacidad de percibir ingresos. Muchos de los gobiernos centrales y locales de los países en desarrollo han tendido, sin embargo, a resistirse a este planteamiento. Por un lado, los gobiernos centrales no quieren ceder el control sobre los principales impuestos nacionales, ya que ello puede interpretarse como una pérdida de control sobre la parte de los ingresos del presupuesto nacional. No obstante, es mucho lo que se puede hacer para aumentar la capacidad y las posibilidades locales hasta el punto de que los gobiernos locales puedan establecer y recaudar los impuestos locales bajo la supervisión reguladora del gobierno central. Por lo tanto, es esencial que aquellos responsables del diseño de las responsabilidades del gobierno local, estén conscientes de las fuentes de ingresos que serán necesarias para financiarlos.

Una estrategia adoptada por muchos países es tratar de reforzar los gobiernos locales otorgándoles mayores responsabilidades en lo que respecta a los servicios que deben ofrecer. Si bien puede parecer que así se crean gobiernos locales más independientes, la realidad es que estos no podrán hacer realidad sus nuevas facultades si no están debidamente financiados. La asignación a los gobiernos locales de responsabilidades que no pueden financiar con sus fuentes de ingresos produce un desajuste de funciones y finanzas. Este desajuste se conoce con el nombre de «desequilibrio vertical» y da lugar a una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto a las transferencias del gobierno central. Por ello, es fundamental que quienes determinan las responsabilidades del gobierno local sean conscientes de las fuentes de ingreso que serán necesarias para financiarlas.

Un problema adicional que se encuentra en el corazón mismo de la financiación intergubernamental de muchos países es la existencia del «desequilibrio horizontal». Este se produce cuando los gobiernos locales

no son iguales en población, extensión geográfica, nivel de urbanización e ingreso per cápita. La formulación de programas de equiparación y descentralización fiscal para hacer frente a esta realidad tan compleja representa un grave desafío.

NECESIDAD DE AUTONOMÍA FISCAL PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

La descentralización tiene mayores probabilidades de resultar eficaz cuando un gobierno local puede recaudar localmente una parte relativamente considerable de sus ingresos. Si la transferencia de responsabilidades del gobierno central no va acompañada de la capacidad de financiar el desempeño de sus competencias, existe el riesgo de crear una descentralización en gran parte ficticia. En tal caso, la financiación de los gobiernos locales dependerá en gran parte de la buena voluntad del gobierno central. Como es éste el que fija las normas y en general reserva para su propio uso los impuestos más productivos, los gobiernos locales no suelen tener acceso a ingresos fiscales y fuentes de financiamiento que les liberen de la dependencia de transferencias. Las transferencias intergubernamentales son imprescindibles para los gobiernos locales, pero no deberían utilizarse para impedir que éstos alcancen un nivel adecuado de independencia. Sin una fuente suficiente de ingresos bajo el control del gobierno local, es imposible alcanzar un nivel satisfactorio de autonomía fiscal.

Los gobiernos locales deberían ser capaces de recaudar ingresos para financiar los costos de los servicios propuestos de los beneficiarios de dichos servicios. La relación entre beneficiarios y contribuyentes es relevante desde la perspectiva de las finanzas públicas: los servicios públicos deberían ser decididos por el grupo beneficiario, que deberá también pagar su costo. Es decir, la estructura fiscal ideal es la basada en los «impuestos en función de los beneficios», en lo que se refiere a la función de asignación. Los ingresos recaudados localmente que se gastan también en beneficio de los contribuyentes locales ilustran la relación directa del impuesto con los beneficios recibidos por el conjunto de la comunidad. En otras palabras, los ciudadanos locales deberían pagar impuestos más altos si quieren tener mejores servicios o si el gobierno local es ineficiente. Ello ofrece los incentivos adecuados para los ciudadanos locales en el momento de las elecciones. Un alto nivel de impuestos propios priva también al gobierno local de la excusa de

falta de recursos del gobierno central cuando los servicios locales son insuficientes.

RECUADRO 3
VENTAJAS DE LAS FUENTES LOCALES DE INGRESOS

Razones por las que los ingresos de los gobiernos locales deberían proceder de fuentes locales:

- Los impuestos locales son necesarios para permitir al gobierno local modificar la cantidad y calidad de sus servicios con respecto a las preferencias locales.
- Si un gobierno local depende de las subvenciones, existe el peligro de que los políticos locales puedan gastar el dinero de manera ineficiente.
- Suele haber mayor rendición de cuentas cuando el dinero se recauda localmente que cuando se reciben transferencias fiscales del gobierno central.
- Las subvenciones del gobierno central suelen ir acompañadas de condiciones que limitan la forma en que se pueden gastar los recursos.

En la práctica, hay grandes diferencias en la proporción de recursos recaudados localmente, o sobre los que el gobierno local tiene una capacidad significativa de decisión. Esta proporción es difícil de medir, ya que para cuantificarla se requiere una evaluación de la proporción y carácter de las transferencias gubernamentales así como del grado real de autonomía de los gobiernos locales para establecer el nivel de recursos (fiscales y no fiscales) recaudados localmente. No obstante, hay un amplio consenso en que la autonomía de los gobiernos locales de los países en desarrollo es todavía débil en comparación con las prácticas de otros países. La ventaja de aumentar los impuestos locales, frente al fortalecimiento de los acuerdos de distribución de ingresos impositivos es que el control sobre «los propios impuestos» contribuye a una mayor rendición de cuentas. Influye positivamente en el comportamiento de la población local y de los gobiernos locales.

POSIBLES FUENTES DE INGRESOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES

La composición de los ingresos varía enormemente de un país a otro, pero los principales tipos de ingreso de los gobiernos locales normalmente son los siguientes:

- Ingresos resultantes de la venta de servicios (ingresos no fiscales y tasas/derechos cobrados a los usuarios).
- Endeudamiento, por ejemplo, para gastos de inversión.
- Diferentes tipos de subvenciones (por ejemplo, generales y específicas) del gobierno central a los gobiernos locales.
- Ingresos fiscales: impuestos locales (por ejemplo, impuesto predial) o impuestos nacionales compartidos.

Las **comisiones por prestación de servicios** son una fuente importante de ingreso, sobre todo si los gobiernos locales son considerados fundamentalmente como proveedores de servicios. En parte, esta opinión está en conformidad con el concepto de descentralización de algunas competencias al gobierno local utilizando criterios de eficiencia para la asignación de los recursos. Por consiguiente, estos servicios podrían financiarse mediante un sistema de recargo.

Las **subvenciones** recibidas del gobierno central son un factor fundamental. Si bien estas subvenciones están disminuyendo, continúan siendo una fuente significativa de ingresos para el gobierno local. En algunos países, el 50 por ciento o más del presupuesto local está representado por transferencias del gobierno central. Las subvenciones continuarán siendo importantes, dada la amplitud de las nuevas responsabilidades del gobierno local y el nivel generalmente insuficiente de las fuentes de ingreso local. Normalmente, las subvenciones deberían representar sólo una parte del ingreso local, ya que los gobiernos locales suelen rendir mejor cuenta de los ingresos que recaudan directamente, y los contribuyentes puedan asociar mejor la prestación de servicios públicos con el pago de los impuestos y ambos son competencia de un único gobierno.

La **participación automática** de los gobiernos locales en los ingresos procedentes de los impuestos nacionales (o regionales) puede ser una solución para financiar la descentralización en muchos países. Este planteamiento permite a los gobiernos centrales mantener el control de las cuotas tributarias y la administración de impuestos, al mismo tiempo que garantiza que los gobiernos locales reciban un mayor volumen de ingresos. No obstante, la participación automática no siempre representa una base estable para financiar la descentralización y los proyectos de infraestructura local. Cuando los gobiernos centrales conservan el poder de ajustar anualmente la parte de los impuestos recaudados, los gobiernos locales continúan teniendo una gran incertidumbre acerca de sus ingresos, lo que a su vez les impide presupuestar y planificar por adelantado la financiación del capital.

Las tasas del **impuesto sobre la renta** han aumentado en los dos últimos siglos, sobre todo en períodos de guerra, hasta llegar a niveles históricamente altos en el decenio de 1980. Desde entonces, las tasas individuales, en particular las relativas a los tramos de ingreso más altos, han disminuido. Las cifras de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos revelan que la parte del impuesto sobre la renta personal en proporción del ingreso fiscal ha bajado en promedio en los países miembros del 30 por ciento en 1975 al 27 por ciento en 1998. Hay presiones democráticas y económicas que probablemente inhibirán un cambio significativo en la situación actual.

Los **impuestos sobre las sociedades** se consideraban antiguamente como fácil blanco de la presión fiscal, pues era posible elevarlos sin por ello perder votos. Eso ha cambiado como consecuencia de la intensa competencia internacional para atraer empresas al propio territorio. El nivel de este impuesto es un factor significativo en las decisiones que adoptan las empresas multinacionales cuando tienen que elegir la ubicación de sus instalaciones. Por lo tanto, esto representa una fuerte presión que impide a los gobiernos nacionales elevar las tasas del impuesto sobre las sociedades hasta situarlo en los niveles precedentes.

Las **contribuciones a la seguridad social** han tendido a aumentar en respuesta a las crecientes prestaciones sociales y ahora representan, en promedio, el 25 por ciento de los impuestos en los países de la OCDE.

Los **impuestos sobre el consumo como** fuente de ingresos se han mantenido en general constantes en proporción con los demás impuestos en los países de la OCDE, pero ahora se hace más hincapié en el impuesto sobre el valor añadido. Hay obstáculos económicos, competitivos y democráticos que los gobiernos deben tener en cuenta antes de aumentar este tipo de impuesto.

Los **impuestos prediales** revelan una gran variación de la proporción del impuesto predial en relación al total de los ingresos fiscales. Si en su definición se incluyen los impuestos sobre patrimonio y algunos otros, los impuestos prediales representan más del 10 por ciento del total en el Reino Unido, los Estados Unidos de América, el Canadá y el Japón. En siglos anteriores, los impuestos prediales representaban la fuente más importante de ingresos fiscales, tanto nacionales como locales. No obstante, con el tiempo ha disminuido su importancia relativa y ahora representan aproximadamente el cinco por ciento de los ingresos fiscales en los países de la OCDE. De todas formas, la importancia de este impuesto debe medirse en relación, no con la base impositiva nacional, sino con la de los gobiernos locales.

IMPUESTOS LOCALES

El margen de elección de impuestos adecuados es menor en el caso de los gobiernos locales que en el de los gobiernos centrales e incluso regionales. Ello se debe a que los niveles superiores de gobierno son mayores, cubren jurisdicciones con poblaciones más numerosas y tienen mayor capacidad para la administración de los impuestos. Para que un impuesto pueda considerarse como un buen «impuesto local propio» debe reunir una serie de condiciones:

- El ingreso resultante de un impuesto local debería aumentar con el tiempo para acomodarse al crecimiento natural de los costos y atender la necesidad creciente de servicios públicos locales.
- Los impuestos locales no deberían ser demasiado sensibles a las fluctuaciones cíclicas.
- Los impuestos locales deberían estar distribuidos en forma relativamente equitativa entre los gobiernos locales. El igualar

el ingreso entre los gobiernos locales puede ser condición necesaria para equilibrar las diferencias en el acceso a las bases impositivas.

- La magnitud del posible ingreso es importante. Si los gobiernos locales sólo pueden recaudar impuestos relativamente pequeños, se producirán desequilibrios verticales (es decir, recaerán sobre los gobiernos locales obligaciones que no podrán financiar debidamente con las fuentes de ingreso locales).
- Debería haber una estrecha relación entre los ciudadanos que pagan y los que se benefician.
- La administración fiscal debería ser poco costosa, es decir, la recaudación fiscal debería ser muy superior a los costos administrativos. Un objetivo realista es que el costo de administración del impuesto predial sea significativamente inferior al cinco por ciento del ingreso generado.

De acuerdo con la clasificación de la OCDE, el alcance de la autonomía del gobierno local con respecto a los ingresos debería evaluarse de acuerdo con dos criterios: libertad para determinar tanto la base como la cuota tributaria (base impositiva es el valor colectivo de los activos sujetos a tributación, mientras que la cuota tributaria es el porcentaje del valor de una propiedad que se paga como impuesto). La OCDE ha preparado la siguiente clasificación de ingresos propios y compartidos, de conformidad con el grado de autonomía del ingreso local:

- El gobierno local controla tanto la tasa como la base impositiva;
- El gobierno local fija la cuota tributaria;
- El gobierno local fija la base impositiva;
- Acuerdos de distribución de ingresos impositivos;
- El gobierno local determina el reparto de los ingresos.

Como los impuestos locales normalmente representan la principal fuente de ingresos autónomos para los gobiernos locales, la capacidad de influir en la base impositiva, la cuota tributaria o los ingresos recaudados es una condición muy importante. Si dispone de esa capacidad, un

gobierno local puede adaptar el nivel de servicios a sus circunstancias financieras.

Es buena práctica evitar los conflictos de intereses. La determinación de la base y de la cuota tributaria deberían hacerse de manera separada e independiente. La base impositiva es determinada por tasadores y debería estar abierta a un proceso de apelación. El establecimiento de la cuota tributaria suele ser prerrogativa de políticos elegidos mediante votación. Esta división de responsabilidades debería existir aun cuando ambas iniciativas se lleven a cabo en el mismo nivel de gobierno. Los conflictos de intereses pueden evitarse también confiando cada una de esas medidas a un nivel de gobierno diferente. Por ejemplo, cuando las fuentes locales de ingreso son escasas, los gobiernos locales podrían tener la tentación de elevar indebidamente la base impositiva con el fin de aumentar sus ingresos, o la población local influyente podría ejercer presión para que se redujeran sus obligaciones fiscales. En tales casos, los tasadores del gobierno central podrían realizar una evaluación más objetiva.

Hay muchos estudios sobre los criterios que deben reunir los impuestos locales bien concebidos, y se puede evaluar cada uno de los posibles impuestos para ver si cumplen esos criterios. Si bien un análisis de este tipo puede ser útil, el mismo se encuentra limitado ya que no existe un impuesto local perfecto. No obstante, hay consenso internacional general sobre los impuestos locales más satisfactorios. Los impuestos locales más comunes son los que recaen sobre los bienes inmuebles, la renta y las ventas. Pocos países han aplicado impuestos locales de gran envergadura distintos de éstos.

El impuesto predial es un impuesto local eficaz debido a que la naturaleza misma de los bienes inmuebles hace que sea relativamente sencillo para los gobiernos locales identificar a los contribuyentes y recaudar los impuestos. En general, este impuesto es menos atractivo para el gobierno central porque sus ingresos suelen ser muy inferiores a los del impuesto sobre la renta, sobre las ventas o sobre las sociedades. Además, el impuesto predial no suele considerarse como instrumento de políticas sociales y económicas de mayor amplitud, que suelen ser competencia del gobierno central.