

# **NEPAI PROJECT**

**Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation**

## **COMENTARIOS A LA PROPUESTA PARA LA CREACION DE UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS.**

**A Report by: Dr. Armando Cáceres**

**Prepared under USAID Contract #524-0339-C-00-4015-00**

**May, 1995  
Managua, Nicaragua  
001/MON**

## **COMENTARIOS A LA PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL A LOS MUNICIPIOS**

- 1 El documento del Banco Mundial responde acertadamente a los principales interrogantes que se plantean para el diseño de un sistema de transferencias fiscales del Gobierno Central a los Municipios. Sin embargo, como el mismo documento destaca, este mecanismo constituye una solución de corto plazo que debe complementarse con una estrategia a mediano plazo para la reasignación de funciones y competencias entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Los elementos principales de esta estrategia están aún por definirse.

La propuesta es consistente con las propuestas que se vienen discutiendo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que busca definir las bases para un proceso de crecimiento sostenido de la economía nicaragüense.

El análisis que se desarrolla a continuación, destaca los principales elementos de la propuesta y los aspectos que tendrían que tomarse en cuenta en una agenda futura que asegure la transferencia gradual de las responsabilidades del Gobierno Central a los Municipios.

### **El Plan Nacional de Desarrollo**

- 2 La Propuesta es consistente con la discusión que viene desarrollándose en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Entre los objetivos del programa a mediano plazo se considera:
  - i La eliminación de las trabas fiscales para el desarrollo de la actividad productiva privada, que conlleva la eliminación gradual del Timbre y la Matrícula Fiscal, de los cobros fiscales innecesarios a la actividad productiva y de los ingresos no tributarios que signifiquen barreras para la entrada de empresas al mercado.
  - ii. La uniformización y compatibilización de la carga tributaria que resulta de la aplicación de las tasas de los impuestos indirectos e

indirectos, a cargo del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales.

En el corto plazo, resulta conveniente avanzar en la racionalización del sistema de recaudación de tributos destinados al financiamiento del presupuesto de los gobiernos locales. Esto implica la transferencia al Gobierno Central de las actividades de recaudación de los impuestos sobre las ventas internas y su reemplazo por un sistema de recaudación único y de transferencias directas a cargo del Gobierno Central.

### **Características de la Propuesta**

3. La propuesta considera un sistema de transferencias basado en un porcentaje fijo (5%) de participación anual en los ingresos tributarios del Gobierno Central. De esta forma, se garantizaría que una proporción adecuada de los ingresos corrientes del Gobierno Central, se transfieran a los Municipios. Este sistema eliminaría totalmente las transferencias que actualmente se realizan a través de INIFOM, la Asamblea nacional y el Ministerio de Acción Social.

El esquema propuesto podría definirse en términos de ingresos a las ventas (niveles cercanos a 30%), sin que ello varíe en forma importante la naturaleza de la propuesta. Más aún, en la medida que se espera que este sea el componente que registre mayor dinamismo, puede apoyarse significativamente al proceso de descentralización.

Por el contrario, no convendría que el porcentaje esté referido a otros rubros de ingreso corriente o de capital que se incluyen en el Presupuesto General de la República. Este es el problema que actualmente existe con las transferencias a la educación superior y no debe repetirse en el caso de los Municipios.

4. En relación a los criterios para la distribución de los recursos, los criterios propuestos (equidad y eficiencia) y las fórmulas de cálculo consideradas guardan consistencia con las políticas redistributivas del Gobierno de Nicaragua. Sin embargo, convendría desarrollar con mayor detalle los fundamentos del indicador de las necesidades básicas insatisfechas del FISE, dada su importancia como instrumento para la definición de políticas

redistributivas.

- 5 El documento señala algunos requisitos para el éxito de la propuesta referidos a
- 1 Un compromiso serio de los Gobiernos Locales para aplicar en forma conveniente los recursos e informar periódicamente sobre el destino de los recursos y los mecanismos de ejecución y control del gasto que pondrán en práctica.
  - ii El diseño de una estrategia y un cronograma para el proceso de transferencia de responsabilidades y funciones a los Gobiernos Locales.
  - iii Por parte del Gobierno Central, mejoras en la programación y ejecución de los proyectos financiados con donaciones y préstamos externos.

### **Comentarios a la propuesta**

- 6 Entre los aspectos que no son definidos con claridad por la propuesta, está la eliminación de los tributos sobre las ventas que actualmente recaudan los Municipios. Este es un punto que tendría que hacerse en forma simultánea con la introducción del sistema de transferencias. De otra forma, existe el riesgo de poner en práctica solo una parte del programa (el mecanismo de transferencia), sin el componente de promoción de la actividad privada que comporta la eliminación del 2% a las ventas. El esquema gradual para la introducción del mecanismo podría también considerarse para la eliminación de este tributo.
- 7 Luego convendría destacar la necesidad de definir con mayor claridad las facultades que en materia tributaria se desea dividir entre el Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Esto constituye materia de una Ley de Municipios, que proteja al contribuyente de situaciones de doble tributación como la que ahora se presenta con los impuestos a las ventas. Si estos recursos pasan a ser administrados por el Gobierno Central y transferidos a los Municipios, debe existir la certeza de que no volverán a introducirse

**cargas similares a nivel local**

**Una situación similar se presenta con los cobros de tasas y contribuciones a cargo del Gobierno Central y los Municipios. Deben establecerse criterios claros para la determinación de sus niveles (como pagos en función de los costos por el suministro de los servicios), para que no constituyan un cobro encubierto de impuestos y sobrecostos para el sector privado.**

**En la misma norma, tendrían que establecerse reglas que normen el endeudamiento de los Municipios y el rol que jugaría el Tesoro Público en estas operaciones.**

- 8 El mecanismo propuesto avanza más en la solución de los problemas de equidad que en los de eficiencia. Esto se desprende del peso que factores relacionados con demandas de la población (población municipal y pobreza) tienen en la composición del índice (76%). Esto no es necesariamente negativo, ya que sin lugar a dudas, el problema más urgente en el corto plazo es la atención de las necesidades de la población en situación de pobreza crítica. Sin embargo, también interesa que se respeten los principios de eficiencia, que aseguren un premio a los Municipios que registren resultados positivos en los aspectos de participación de la comunidad y esfuerzo de recaudo.**

**En este sentido, convendría explorar la posibilidad de establecer mecanismos para mejorar el acceso a recursos en base a indicadores de eficiencia, una vez satisfechas las necesidades de financiamiento de los servicios sociales básicos. Esto supondría avanzar en la identificación de las demandas básicas de cada Municipio y la estructura óptima de financiamiento en base a recursos del Gobierno Central y de los Gobiernos Locales.**

**La solución podría encontrarse en la creación de un fondo que incorpore parte de los recursos de cooperación externa que actualmente se canalizan a través del FISE o son considerados en el Programa de Inversión Pública. Estos recursos serían distribuidos exclusivamente en función de los criterios de eficiencia, como un suplemento al esfuerzo interno que realicen los Municipios. El acceso a estos recursos también podría incluir otros criterios**

como el avance en el proceso de fortalecimiento de las administraciones locales o el financiamiento de los servicios a través de cobros al sector privado. Esto permitiría potenciar las posibilidades de desarrollo económico local y mejorar su contribución a la recuperación del conjunto

### **Implicancias para una Agenda de Corto Plazo**

- 9 La discusión de la propuesta debe estar acompañada de mayores precisiones en los siguientes temas**
  - 1 El avance en el proceso de fortalecimiento de los mecanismos de ejecución y control del gasto público, tanto a nivel del Gobierno Central como de los Municipios. Estos programas no cuentan con un cronograma claro, por lo que no se aseguran mejoras en la rentabilidad social de los recursos que se canalicen a través los programas de gasto**
  - ii Los elementos de un marco normativo mínimo (una Ley de Municipalidades) que evite los problemas de doble tributación y establezca las bases para el proceso de financiamiento de los Gobiernos Locales.**
  - iii La estrategia para la eliminación del 2% a las ventas a cargo de los Gobiernos Locales y su incorporación en el sistema de transferencias**