

Dependencia financiera de los GAD Municipales y la generación de ingresos propios

Jameson A. Mencías V.*

1. Introducción: dependencia y volatilidad.....	1
2. Composición de los ingresos de los GAD.....	2
3. Sobre la gestión de ingresos propios.....	4
4. Reflexiones.....	6
5. Conclusiones.....	9
6. Referencias.....	9

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN: DEPENDENCIA Y VOLATILIDAD

Los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales (GAD) tienen una serie de competencias establecidas en la Constitución de la República, todas ellas de suma importancia para el desarrollo de su territorio y con incidencia directa en la calidad de vida de la población.

Dentro de las competencias más importantes están el planificar el desarrollo cantonal; prestar los

servicios públicos de agua potable, alcantarillado, manejo de desechos sólidos y saneamiento ambiental; planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos de salud y educación y la vialidad urbana; planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público; formar y administrar catastros urbanos y rurales; entre otras (art. 264 de la Constitución)

Dentro del ejercicio de las competencias, las finanzas de los GAD son determinantes, y por ello, la gestión de sus ingresos es un aspecto clave que, sin lugar a dudas,

termina repercutiendo en la calidad de vida de sus poblaciones. No es casualidad que exista una alta relación entre altos niveles de pobreza y bajos ingresos per cápita de los GAD.

La presente Nota basa su análisis justamente sobre el componente de los ingresos de los GAD y de algunos otros elementos importantes para la reflexión sobre la importancia de las fuentes de financiamiento de los mismos en el cumplimiento de sus competencias.

Para tales fines, el tamaño de los GAD es considerado como un factor transversal de diferenciación, razón por la cual se agrupan a los GAD en función de su población tal como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1
Estratificación de los GAD en función de su población

Estrato	Rango poblacional	#	% GAD	% Pob
E1	1 - 9.999	44	20%	1.7%
E2	10.000 - 19.999	43	19%	3.7%
E3	20.000 - 49.999	70	32%	19.9%
E4	50.000 - 100.000	37	17%	16.0%
E5	100.000 - 1'000.000	25	11%	33.0%
E6	más de 1'000.000	2	1%	31.7%

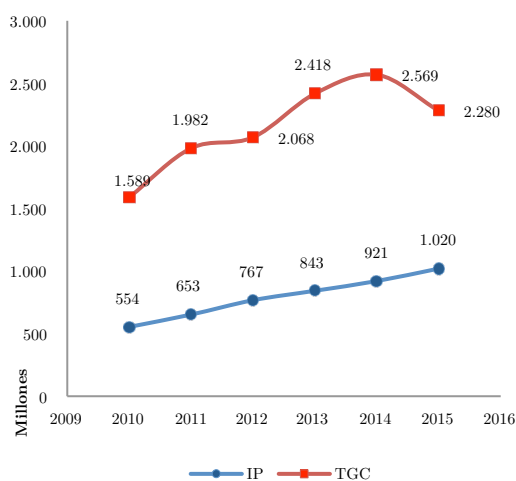
Fuente: Proyecciones Poblacionales Cantonales 2010-2020 (INEC 2013),

2. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS GAD

Los ingresos de los GAD se clasifican en tres grupos: ingresos propios, transferencias del gobierno central (en adelante transferencias) y donaciones del sector privado y organismos internacionales. Los ingresos propios y las transferencias han representado en promedio, desde el año 2000, el 99% de los ingresos totales.

En los últimos años, ambos rubros han tenido un importante incremento en términos nominales, especialmente a partir del año 2010. Los ingresos propios se duplicaron entre 2010 y 2015, mientras que las transferencias se multiplicaron por 1.7 veces (Gráfico 1).

Gráfico 1
Ingresos propios y transferencias de los GAD.
(En millones de USD)

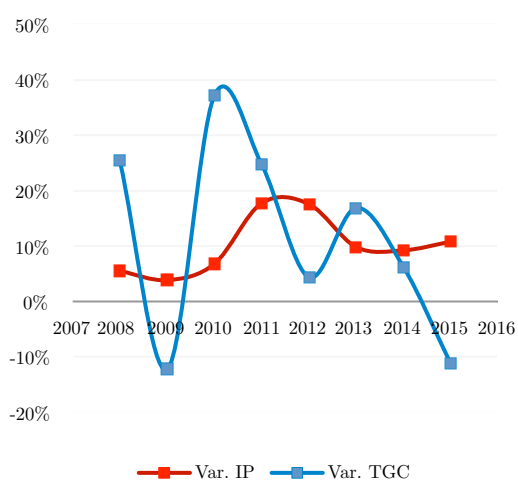


Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015),.

Política fiscal y tributaria

Si bien el aumento sostenido de los ingresos genera mayores capacidades de cumplir con sus competencias, existe un problema subyacente relacionado con la volatilidad de estos ingresos. Ambos se han mantenido volátiles, pero especialmente las transferencias, lo cual es un riesgo para las finanzas de los GAD ya que éstas constituyen el principal rubro de sus ingresos (gráfico 2).

Gráfico 2
Variación anual de los ingresos propios y transferencias de los GAD



Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015),

Al ser las transferencias el principal componente de los ingresos municipales, su alta volatilidad hace que el grueso de los ingresos sea también volátil. Esto es un problema, principalmente porque causa incertidumbre sobre los ingresos futuros y difícilmente se pueden

elaborar agendas programáticas de largo plazo.

Otro aspecto a resaltar que provee el gráfico 2 es que las variaciones porcentuales de los ingresos propios han sido usualmente contrarias a la dirección del movimiento de las variaciones de las transferencias. Esto significa que, cuando las transferencias han crecido en menor proporción que el periodo anterior, los ingresos propios lo hacen en mayor proporción. De lo anterior, podría inferirse que los GAD hacen un esfuerzo mayor por captar mayores ingresos propios cuando advierten que las transferencias no llegarán en los montos estimados. Un comportamiento deseable si las fuentes de dichos ingresos fueran permanentes.

La importancia de las transferencias al igual que la incidencia de su volatilidad también varía entre cantones de distinto tamaño poblacional. Mientras más grandes son los cantones, estos tienen menor dependencia de las transferencias y, por lo tanto, menor incidencia en su volatilidad (tabla 2).

La proporción restante para cada estrato mostrada en la tabla 2 se aproximaría a la participación de los ingresos propios dentro de los ingresos totales dado que el 99% de

estos está cubierto por los dos rubros: transferencias e ingresos propios.

Tabla 2
Participación de las transferencias en los ingresos totales públicos de los GAD

Estrato	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E1	87%	92%	90%	91%	90%	89%
E2	87%	89%	88%	88%	88%	86%
E3	88%	89%	87%	87%	86%	83%
E4	81%	81%	82%	81%	81%	76%
E5	71%	71%	70%	73%	74%	69%
E6	55%	63%	62%	62%	61%	57%
Prom. Nacional	84%	86%	85%	85%	85%	82%

Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015),

3. SOBRE LA GESTIÓN DE INGRESOS PROPIOS

La única forma de reducir la dependencia de las transferencias y los efectos nocivos de su volatilidad, es lograr que los ingresos propios tengan un papel más preponderante en las finanzas de los GAD.

Los datos permiten observar que han existido esfuerzos disímiles por fortalecer los ingresos propios. Por ejemplo los GAD medianos (estratos 3 y 4) incrementaron en mayor proporción sus ingresos propios en relación al resto; mientras que los cantones pequeños y grandes han permanecido por debajo del promedio (tabla 3)

Otro dato importante en el análisis es la generación de ingresos propios per

cápita (tabla 4), que permite observar la gestión que cada GAD tiene para levantar ingresos propios en función de su número de habitantes. Al observar este indicador, se ve que en todos los estratos existe un crecimiento, a excepción del estrato 1 donde se observa estancamiento y decrecimiento de este ingreso per cápita en algunos años.

Tabla 3
Variaciones promedio anuales de los Ingresos Propios

Estrato	2011-2010	2012-2011	2013-2012	2014-2013	2015-2014
E1	6%	37%	9%	14%	5%
E2	23%	28%	26%	16%	11%
E3	35%	28%	16%	40%	28%
E4	45%	20%	18%	27%	25%
E5	24%	21%	11%	11%	13%
E6	16%	17%	11%	7%	8%
Prom. Nacional	27%	27%	16%	24%	18%

Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015)

Tabla 4
Ingresos Propios per cápita de los GAD USD por habitante

Estrato	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E1	52,6	49,9	64,9	63,4	65,3	63,8
E2	22,0	26,3	30,1	34,5	37,9	39,5
E3	17,4	21,3	26,4	28,2	33,6	36,9
E4	23,5	32,0	34,9	38,5	43,1	50,1
E5	34,6	40,3	46,6	49,9	53,2	57,0
E6	54,6	61,9	70,7	77,6	82,1	87,7

Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015); Proyecciones Poblacionales Cantonales 2010-2020 (INEC 2013).

Política fiscal y tributaria

Es preciso mencionar que los ingresos per cápita del estrato 1 son mayores al de todos los estratos, a excepción del 6. Esto indica que, a pesar de ser los GAD más pequeños, tienen una mayor gestión de sus ingresos en función del número de habitantes que el resto de cantones (tabla 4).

Por último, al revisar la gestión de los impuestos prediales que por concepto deberían ser una de las principales fuentes de ingresos, ya que son directos y progresivos, se ve que estos representan apenas el 12,03% de los ingresos propios y el 2,09% de los ingresos totales en promedio.

Tabla 5
Participación porcentual del impuesto predial urbano sobre los ingresos totales

Estrato	Imp. Predial Urbano / Ingresos Totales Propios					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
E1	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%
E2	0,6%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,8%
E3	1,0%	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	1,1%
E4	2,1%	2,0%	2,2%	1,9%	1,9%	2,2%
E5	2,7%	2,6%	3,1%	2,7%	2,8%	3,1%
E6	4,1%	3,4%	5,3%	5,4%	4,8%	5,6%

Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015),

Al ser tan pequeña la participación de los impuestos prediales (tabla 5) se pone en evidencia que el problema de la generación de ingresos de los GAD también se ve atravesado por

una débil priorización del carácter redistributivo de estas fuentes.

De hecho, las realidades sociales, económicas y políticas de cada cantón, juegan también un papel muy importante en la gestión de las fuentes de ingreso. Es decir, comparaciones simples entre estratos podrían resultar equívocas. Por ejemplo, dos cantones ciertamente comparables como Quito y Guayaquil, mantienen claras diferencias en este sentido. En Quito, los ingresos por prediales representaron el 8,21% de los ingresos totales, mientras que para Guayaquil apenas el 2,43% en 2015.

La breve comparación entre los dos GAD más grandes del país sustenta lo determinante de las diferencias entre cantones en la gestión de ingresos. Es más, se supondría que a mayor tamaño existiría una mayor capacidad fiscal y administrativa, y que los GAD ejercerían un mejor y más eficiente esfuerzo fiscal para priorizar ingresos de fuentes directas y progresivas. Ese no es el caso en el Ecuador.

Por lo tanto, existe claramente en el país, por un lado, (i) una mínima participación de fuentes de ingresos progresivas y directas de los GAD y, por otro, (ii) un factor determinante

en la gestión de las finanzas de los municipios: la dimensión política.

4. REFLEXIONES

1. Los GAD dependen sustancialmente de las transferencias entregadas por parte del gobierno central.

Dicha dependencia se agudiza a medida que los cantones son más pequeños. Esto se puede explicar por sus menores niveles de actividad económica, menor diversificación de la estructura productiva, los niveles de formalidad e informalidad, etc.

2. Mantener niveles estables de participación de las transferencias a pesar de tener mejoras positivas de ingresos propios muestra lo arduo de salir de la dependencia del Gobierno Central.

Este punto se manifiesta muy claramente en los GAD de los estratos 3 y 4, donde se observa las más altas tasas de incremento de ingresos propios (tabla 3) pero apenas han logrado disminuir la participación de las transferencias en los últimos años. Por lo tanto, el compensar una variación porcentual mínima de transferencias implica una variación mucho mayor de ingresos propios, es decir, mayor esfuerzo.

3. Es importante saber mantener el terreno ganado, dado lo arduo de disminuir los niveles de dependencia en las transferencias.

Sostener los niveles de participación de ingresos propios es una de las tareas más urgentes, importantes y complicadas.

Desde la gestión de los ingresos, escenarios donde la participación de las transferencias incrementa con el valor absoluto de las mismas son completamente contrarios a lo deseable. Cuando este fenómeno se produce, la composición de los ingresos está parcialmente encaminada hacia una estructura más parecida a los GAD más pequeños en lugar de aquellos más grandes. Es decir, este fenómeno encamina a los GAD hacia un estado de alta dependencia y creciente deterioro de la capacidad de gestión de ingresos. En los últimos años, este preocupante escenario se presenta bastante claro para el grupo de GAD en el estrato e5.

El grupo de GAD en el estrato 5 evidentemente no estaría aprovechando las ventajas del tamaño de sus economías para poder salir de los aún altos niveles de dependencia. Lo que en el futuro demandará un mayor esfuerzo para

Política fiscal y tributaria

disminuir dichos niveles de dependencia.

La dificultad generada en la gestión de los ingresos, por lo tanto, se manifiesta en aspectos que van más allá de la capacidad institucional de generación de ingresos propios o del tamaño. Las decisiones de carácter político de disminución de impuestos y tasas, o la disminución de la actividad económica dentro del GAD o del país resultan fundamentales. El arte del fortalecimiento de las finanzas de los GAD recae, por lo tanto, en el reforzamientos y desarrollo de economías más resilientes que: (i) garanticen flujos de ingreso permanentes y (ii) consoliden los stocks dentro del GAD (institucional, capital, talento humano, etc).

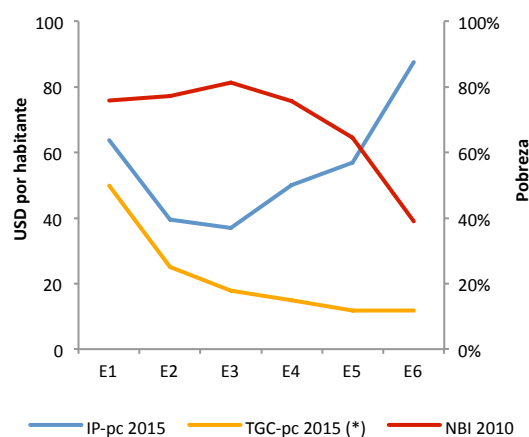
4. Ya sea nominal o/y per cápita, el estancamiento de los ingresos propios cuestiona la capacidad de generar fuentes de ingreso de los GAD. Asimismo, dicho estancamiento cuestiona también la garantía de derechos y la cobertura de servicios de competencia exclusiva de los Municipios.

El cuestionamiento anterior se puede tornar mucho más severo, ya que la brecha entre los diferentes grupos de GAD tiende a expandirse, generando

un proceso de desarrollo territorial inequitativo, segregación espacial y discontinuidad espacial del desarrollo.

En relación al punto anterior, la evolución de la relación entre la incidencia de la pobreza por el indicador de necesidad básicas insatisfechas, NBI, y los ingresos propios per cápita a medida que el tamaño de los GAD aumenta sería inversa, tal como se puede observar en el gráfico.

Gráfico 3
*Relación NBI 2010 vs ingresos propios y transferencias*¹ per cápita 2015*



Fuente: Base SIM 2000-2015 (BDE 2015), , Censo de Población y Vivienda (INEC 2010),

¹ Las Transferencias per cápita se dividieron por un factor de 10 únicamente por motivos de visualización de la relación con el indicador de necesidad básicas insatisfechas (NBI) y los Ingresos Propios. Los valores que están en el gráfico 3 correspondientes a este rubro deben ser Municipios por 10 para tener el valor per cápita anual.

El gráfico 3 también evidencia la posible existencia de una relación biunívoca entre la falta de provisión de derechos básicos y la limitada generación de ingresos propios per cápita. Es decir, el hecho de proveer de servicios básicos (inversión pública) estaría relacionado con el fortalecimiento de los ingresos propios y viceversa. Finalmente, se observa que las transferencias per cápita disminuyen a medida que el tamaño promedio de los GAD aumenta.

5. Todos los GAD tienen una alta dependencia en las transferencias, pero en especial los pequeños, aquellos donde las fluctuaciones de las transferencias per cápita son mucho mayores.

En el año 2015, el grupo del estrato 1 recibió aproximadamente 100 dólares menos por habitante en relación al 2014 por concepto de transferencias; lo cual representa casi el total per cápita del estrato 5 y 6 que fue de 115 USD y 113 USD respectivamente.

Ciertamente, los altos niveles per cápita de las transferencias para los Municipios más pequeños del país les permitiría realizar avances muchos más acelerados en la provisión de servicios para los habitantes. Sin embargo, dada la alta volatilidad de las transferencias, estas también

podrían representar un problema en términos de planificación a largo plazo. Es decir, existe la posibilidad de que la planificación a largo plazo afecte proyectos de provisión de derechos. Lastimosamente, este caso es altamente probable para los GAD más pequeños en el país.

6. Los ingresos generados a través de impuestos directos y progresivos deben ser los cimientos de la gestión de ingresos propios; el impuesto predial debe ser el pilar más importante.

Las características del impuesto predial -directo y progresivo-, lo definen como un instrumento importante de redistribución de la riqueza. A pesar de esto, esta fuente no presenta mayor participación en los ingresos ni siquiera en los Municipios más grandes.

Por otro lado, basar el ingreso de un GAD en tasas y contribuciones que no son directas ni progresivas, generaría mayor presión sobre la población más vulnerable, lo que agudiza el desarrollo desigual y no redistributivo.

La mínima participación de impuestos directos y progresivos debe ser revertida con la finalidad de garantizar un desarrollo económico y social equitativo y redistribuidor.

Política fiscal y tributaria

Fortalecer los impuestos a la propiedad, como el impuesto predial urbano, resulta en un imperativo de la gestión de ingresos de los GAD.

7. El nivel de fluctuación que presentan las transferencias, la alta dependencia de los GAD sobre las mismas y la poca capacidad de generar ingresos propios, son determinantes para planificar la garantía de tres factores: (i) la garantía servicios y de derechos, (ii) el fortalecimiento y priorización de las fuentes de ingresos propios, y (iii) la sostenibilidad de los mismos en el tiempo.

Estos aspectos, tal como han sido expuestos previamente, son cruciales en la disminución de la dependencia en las transferencias del Gobierno Central y por ende en el proceso de descentralización institucional y financiera del país.

5. CONCLUSIONES

Las breves reflexiones del presente documento buscaron abrir puntos de discusión con respecto a la pregunta de ¿Qué implica tener niveles altos de dependencia en las Transferencias del Gobierno Central para los GAD Municipales? Ciertamente, el efecto sobre la planificación a largo plazo, la garantía de necesidades básicas y el

esfuerzo mayor de los GAD de menor tamaño para salir de dicha dependencia, son muy valiosos en términos de su identificación para el trabajo futuro de los GAD y el Gobierno Central. El trabajo a futuro sin embargo, debería estar completamente alineado con un explícito mandato constitucional existente en el país. Es decir, debería estar enfocado hacia *el fortalecimiento de los ingresos propios a través de un sistema tributario que siga los principios claros de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria; priorizando los impuestos directos y progresivos*, tal como explícitamente enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008.

6. REFERENCIAS

BDE. (2015). *Base de Datos SIM. Banco de Desarrollo del Ecuador: Base Sistema de Información Municipal 2000-2015.*

Constitución de la República del Ecuador (2008). Ciudad Alfaró: Asamblea Constituyente.

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, (2013), Proyecciones Poblacionales Cantonales, 2010-2020, de INEC Sitio web: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/inec-presenta-sus-proyecciones-poblacionales-cantonales/>

NOTAS DE REFLEXIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES | SRI

