

Carga tributaria territorial: herramienta de análisis y contribución financiera al desarrollo local

Territorial Tax Rate: A Tool for Financial Assessment and Contribution to Local Development

MSc. Michel Tamayo Saborit*, Dr. C. Pedro Lino del Pozo**
y MSc. Yoili Traba Ravelo*

* Facultad Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Granma, Cuba

** Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Camagüey, Cuba
mtamayos@udg.co.cu

RESUMEN

Se analizó la carga tributaria como herramienta de estudio y control para el gobierno local, en función de las decisiones de financiamiento para el desarrollo de los territorios. Se estudió la carga tributaria territorial como elemento clave para la captación de ingresos por concepto de tributos y a su vez su relación con el valor agregado territorial. Así, el elemento estudiado —desde la gestión financiera de gobierno— puede contribuir a la satisfacción de las necesidades reales de desarrollo local. Se partió de un enfoque totalmente analítico de las principales dificultades, tanto de la gestión tributaria en su conjunto como de su vinculación con la gestión estratégica del territorio. Se propone un esquema lógico, descriptor de los pasos para determinar (y analizar) la carga tributaria territorial, en el cual se considera este proceso, no desde la oficina tributaria, sino desde el gobierno local. Éste —con su alcance en la toma de decisiones—, puede utilizar esta herramienta de análisis para intervenir en las principales dificultades en la captación de ingresos por concepto de impuestos que se revertirán en financiamiento para el desarrollo local.

Palabras clave: *gestión del financiamiento al desarrollo local, ingresos tributarios, carga tributaria territorial*

ABSTRACT

This article aims at assessing tax rate as a local government tool for financial analysis and control depending on decisions for territorial development. Such assessment was focused on the key role of territorial tax rate in collecting revenues, and its relation to the territorial added value. Hence, tax rate can contribute to meet real needs based on government's financial management for local development. The assessment starting point was an entirely analytical approach on the main difficulties not only concerning tax management as a whole, but also its relation to territorial strategic management. A logical schedule describing the main steps to be followed by the local government, and not the tax collecting office, in order to determine (and evaluate) the territorial tax rate is suggested. Due to the local government decision making scope, this tool can serve the purpose of solving main difficulties in collecting revenues to further achieve local development financing.

Key Words: *financial management for local development, revenues territorial tax rate*

INTRODUCCIÓN

La concepción actual del desarrollo, conforme a los cambios que se generan, exige de los sectores una mayor concentración en aspectos relacionados con la eficiencia económica, la producción de alimentos y la sustitución de importaciones. Esto coadyuva a generar propuestas de análisis de métodos más eficaces en la contabilidad y el control económico, y a generar propuestas de iniciativas municipales que contribuyan al incremento de la producción de bienes y servicios, y a su vez, a elevar los niveles de vida de la población.

En este contexto, la acción integrada de la administración pública local con los actores del desarrollo (empresas y pobladores), constituye el punto de partida en la generación del cambio hacia un nivel superior en la situación socioeconómica, medioambiental y tecnológica del territorio. Esta acción tiene como premisa un estudio detallado de la localidad, donde confluyen características propias de la región en aras del aprovechamiento de los recursos y la determinación de necesidades, en función de lograr nuevas transformaciones que complementen el desarrollo local (González Fontes, 2001) y que el gobierno, como su principal gestor, las implementará como complemento del desarrollo nacional. El autor arriba citado se refiere al desarrollo local como el proceso localizado de progreso socio-económico continuado, que posibilita el bienestar del ser humano en equilibrio con el entorno natural, donde si se hace abstracción de los aspectos normativos que determinan la magnitud que alcanzan este bienestar y ese progreso, de cómo va a estar distribuido; así como de la correlación existente entre el bienestar y el progreso que se logren alcanzar en un momento dado, se puede decir que el desarrollo es una combinación del bienestar que proporciona el disfrute de determinados niveles de consumo actual y el progreso que garantiza determinados niveles de acumulación para garantizar el bienestar futuro, en armonía todo con el entorno, para garantizar que sea sostenible, independientemente de los criterios de valor que condicionen los diferentes sistemas institucionales imperantes.

Las acciones que deberá adoptar la administración local en pos del desarrollo del municipio o de la comunidad, según se trate, dependerán en gran medida de la capacidad de financiamiento que sea capaz de autogenerarse; se destaca que, la ausencia de este factor imposibilitaría la ejecución de la estrategia de desarrollo, por tanto, la propuesta que se adopte ajustada a las características del territorio, llevará a cabo mecanismos de control en función de la sustentabilidad de la misma; en tanto de la continuidad del financiamiento, dependerá la sostenibilidad de la estrategia.

La colaboración extranjera, las transferencias del Estado en programas de prioridad nacional y local, los proyectos ramales y de empresas, y el proceso de presupuestación, constituyen formas de financiamiento a las que se acude para cumplir con el requerimiento financiero que exige el desarrollo local; en ello la captación de ingresos por concepto de impuestos constituye la fuente principal de financiamiento, pues como partes del sistema tributario, contribuyen al cumplimiento de las exigencias del gasto público acorde a las necesidades de la sociedad.

A partir de los cambios en la política tributaria en Cuba se adoptó una nueva estructura que pretendía garantizar la distribución equitativa de una suficiente carga impositiva con un ordenamiento jurídico sencillo, que además de ser medios para recaudar ingresos, respondiera a las exigencias del desarrollo económico-social del

territorio. La aplicación de ello, a pesar de los efectos positivos, trajo consigo un conjunto de dificultades que obstaculizan la lógica en la captación de ingresos tributarios conforme al desarrollo local, pues se obvian métodos de análisis importantes relacionados con el comportamiento de la recaudación y decisiones a priori en torno a indicadores en los que se debe incidir para una mejor recaudación y uso oportuno de los ingresos, que sumado al poco alcance del gobierno local en la toma de decisiones a este nivel, se niega la posibilidad de inversión en la estrategia de desarrollo.

El estudio del rendimiento tributario, así como un análisis de cada figura conforme al potencial de recaudación y a tono con los principios que exigen la aplicación coherente de los impuestos, constituyen algunos elementos que deben tratarse a escala del municipio, acorde con lo que se requiere por concepto de impuestos al desarrollo, partiendo del estudio de la carga tributaria municipal y lo que puede representar como herramienta de análisis para el gobierno, en relación a los impuestos. Esto puede incidir en una mejor y mayor captación de ingresos, sobre la base de lo que el propio municipio genera desde su potencial endógeno por concepto de valor agregado y el alcance en la toma de decisiones, a este nivel, para el manejo de estos recursos. Es de interés, entonces, en este trabajo, analizar la carga tributaria como herramienta de estudio y control para el gobierno local, en función de las decisiones de financiamiento para el desarrollo de los territorios.

DESARROLLO

La actividad tributaria en el financiamiento al desarrollo local

La actividad tributaria está concebida a partir de la existencia de los ingresos públicos, constituidos como el conjunto de recursos financieros que precisa el Estado en general para garantizar el desarrollo de sus actividades de acuerdo a los objetivos y políticas trazadas. Los ingresos públicos pueden ser detraídos de la economía de diversas formas; adquieren distinta naturaleza, características y mecanismos de funcionamiento, lo cual explica que producirán efectos económicos de diferente signo. Dentro de estos ingresos, se encuentran los tributarios, los cuales constituyen la categoría más representativa, cualitativa y cuantitativamente, en la financiación del Estado. Ellos representan una transmisión obligatoria de valores económicos, fundamentalmente monetarios, a favor del Estado en virtud de una disposición legal con el fin de satisfacer necesidades sociales y lograr determinadas metas socio-económicas.

En este sentido se define el sistema tributario, el cual actúa en base al establecimiento de los ingresos públicos. Según Suero y Fonteboa (2003) se entiende como el conjunto de relaciones básicas y de instituciones de carácter jurídico y económico vinculado al programa del Estado en la captación de recursos financieros, mediante la aplicación de su poder de coacción y supeditado a la consecución de determinados fines u objetivos. Entre sus componentes esenciales se encuentran los principios de imposición y la política tributaria, considerados como los preceptos o directrices fundamentales que constituyen el basamento normativo para la ordenación de los tributos. Entre estos se encuentran los principios generales: de justicia, equidad social y suficiencia; los principios de administración eficiente y de distribución de la carga impositiva; la estructura tributaria, comprendida como el conjunto de impuestos definidos para el ejercicio; los cuerpos jurídicos sustantivos y

adjetivos, identificados en el conjunto de leyes y procedimientos tributarios; y el conjunto de medios institucionales denominado como administración tributaria, que tiene la responsabilidad de crear y desarrollar mecanismos capaces de poner en práctica las formas y métodos menos costosos para la captación de obligaciones establecidas, e impedir consecuentemente el fraude fiscal.

Por tanto la actividad tributaria se encarga de —conforme a la ley vigente, de la que se derivan las indicaciones para el ejercicio tributario— aplicar los mecanismos de captación y control de ingresos en función del potencial recaudatorio y su destino al presupuesto. La administración tributaria, representada por la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), y su representación en el municipio, lleva a cabo un conjunto de funciones, desde la identificación hasta la notificación de los ingresos tributarios. Estos, clasificados en cedidos¹ y participativos,² son empleados para asumir los gastos al presupuesto que genera la actividad municipal. Por tanto, del monto recaudado por estos conceptos, entre otras fuentes, dependerá su utilización en gestiones de desarrollo.

La actividad tributaria, en la práctica, presenta determinadas dificultades no acordes con la estrategia de desarrollo local, en las que se pueden identificar:

- El alto grado de centralización de la economía que limita, por un lado, la identificación de figuras tributarias propias de acuerdo a las características endógenas del territorio y por otro, la participación del gobierno en el uso del recurso financiero acorde a las necesidades de desarrollo local.
- Falta de correlación entre los indicadores económicos del territorio, la carga impositiva y el tipo imponible a escala local, con lo que se afecta el cumplimiento de determinados principios de imposición, tales como proporcionalidad y orientación al crecimiento.
- Limitados mecanismos de control y seguimiento de la deuda fiscal. No se efectúan análisis históricos de la cantidad real de ingresos que deben aportar los contribuyentes.
- Son insuficientes los análisis del rendimiento tributario en función de los gastos del presupuesto.
- Insuficientes análisis del comportamiento de las actividades económicas del municipio para el incremento del potencial de recaudación.
- Evasión fiscal provocada por la existencia de contribuyentes registrados fuera del domicilio fiscal.
- Escasa atención a los contribuyentes que por la magnitud de sus ingresos aportan una mayor cuantía al presupuesto.
- Dificultades en la determinación de ingresos cedidos y participativos que limitan el monto de ingresos requeridos para su destino al presupuesto municipal.

¹ Proviene de los recursos que aportan las entidades de subordinación local y otros que por su procedencia están asociados a una erogación que tuvo o tiene que realizar la localidad.

² Ingresos que corresponden al Presupuesto Central y se otorga un tanto por ciento de participación de los recaudados en la localidad, de los cuales la participación se autoriza del Impuesto Sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional y de determinados productos del Impuesto sobre las Ventas y de Circulación.

Es importante señalar que los ingresos participativos logran una redistribución más equitativa de los recursos, en función del desarrollo alcanzado en cada territorio y en correspondencia con la infraestructura económica. Por consiguiente es son importantes las acciones efectivas sobre entidades que, aunque no pertenecen al municipio, mediante un funcionamiento más eficiente, podrán realizar contribuciones mayores al territorio donde están ubicadas geográficamente.

En el análisis del financiamiento por concepto de impuestos, las características propias del municipio (situación geográfica, situación económica y social, entre otras) constituyen elementos que deberán tenerse en cuenta para aplicar las figuras tributarias establecidas; al respecto lo que el municipio genere como resultado de la producción de bienes y servicios —trabajo por cuenta propia, cooperativas e iniciativas de desarrollo por las empresas locales—, será el punto de partida para la generación de ingresos tributarios, que estará acompañado de un control sistemático en el cumplimiento de los aportes y recaudaciones, de manera que los gastos de las actividades del territorio puedan ser financiados oportuna y puntualmente. Ello depende, lógicamente, del diseño y utilización de una herramienta analítica que brinde información actualizada del comportamiento de los indicadores de ingresos, y el poder de toma de decisiones de la administración local en la ejecución de acciones consecuentes a la utilización de la herramienta.

La carga tributaria como herramienta de análisis para la gestión de financiamiento al desarrollo local

La carga tributaria, en los estudios fiscales de las naciones, ha sido utilizada como indicador de referencia para mostrar el nivel de presión fiscal que ejerce el Estado sobre los contribuyentes y a partir de aquí evaluar el carácter del sistema tributario. Es expresión de los ingresos fiscales que ingresan a las arcas gubernamentales producto de los impuestos, y se calcula este indicador como porcentaje del producto interno bruto del país.

La carga tributaria de las naciones aumenta o disminuye conforme con los indicadores de crecimiento económico y a la vez se relaciona con el gasto social; o sea, los niveles de presión tributaria ocasionados por el conjunto de impuestos fijado en la economía nacional se articulan con los niveles de demanda y oferta agregada, empleo, salario, precios, entre otros. Los ingresos por concepto de tributos al Estado se valora o se utiliza en función de la perspectiva de gasto social, para lo que constituye apoyo, el cálculo de determinados indicadores sociales para justificar el gasto. Otro enfoque en el estudio de la carga es el de la deuda pública; se fundamenta la necesidad de fijar impuestos altamente progresivos con el fin de cubrir las deudas de los gobierno con otras naciones, pero se descuida el carácter pro-cíclico de la economía que dará lugar a la aparición de fenómenos como el desempleo y la inflación.

Por tanto, es un indicador global, donde, en cierta medida, se obvian los análisis estructurales y tendenciales, que en un contexto nacional o territorial influyen en determinadas figuras tributarias o grupos de contribuyentes en relación a la mejora de los índices de recaudación, la renta nacional y los efectos negativos que producen determinados componentes del sistema, que van en contra del crecimiento económico.

Por lo que la carga tributaria, más que una simple relación matemática, se convierte en una herramienta valiosa en las decisiones centrales en función de la política fiscal del país, donde las partes que la componen describen el comportamiento del volumen

de ingresos captados sobre la base de períodos fijados, en relación con el comportamiento del volumen en valor de bienes y servicios generados por todos los actores del desarrollo.

Esta formulación debe analizarse desde del propio municipio donde se genera valor, acorde a las características endógenas, como herramienta para el gobierno local, que le permitirá analizar los ingresos tributarios que se generan, a tono con el crecimiento económico del territorio y en contribución al requerimiento financiero, que por concepto de impuestos exige el desarrollo local; por ello su formulación será el volumen de ingresos tributarios que percibe el territorio, y que serán de uso y manejo en el presupuesto municipal para las necesidades de desarrollo; tendrá como soporte el valor agregado bruto territorial (VABT), indicador que expresa el crecimiento económico del municipio y que es considerado la expresión monetaria del valor que se agrega a los insumos en la ejecución de las actividades económicas.

Lo cierto es que la carga tributaria, aunque no se expresa a los niveles provinciales y municipales, puede reflejar la presión fiscal ejercida sobre las localidades en el cumplimiento del volumen de recaudación previsto. Su forma de cálculo: volumen de ingresos conforme al potencial de recaudación tributaria sobre el VABT, expresa el valor porcentual de ingresos obtenidos, conforme al valor que endógenamente genera el territorio producto de su actividad económica.

Para lograr analizar esta —que le permitirá al gobierno local identificar los patrones de ingresos tributarios en contribución al cumplimiento del requerimiento financiero para el desarrollo local (ver figura)— se debe tener en cuenta lo siguiente:

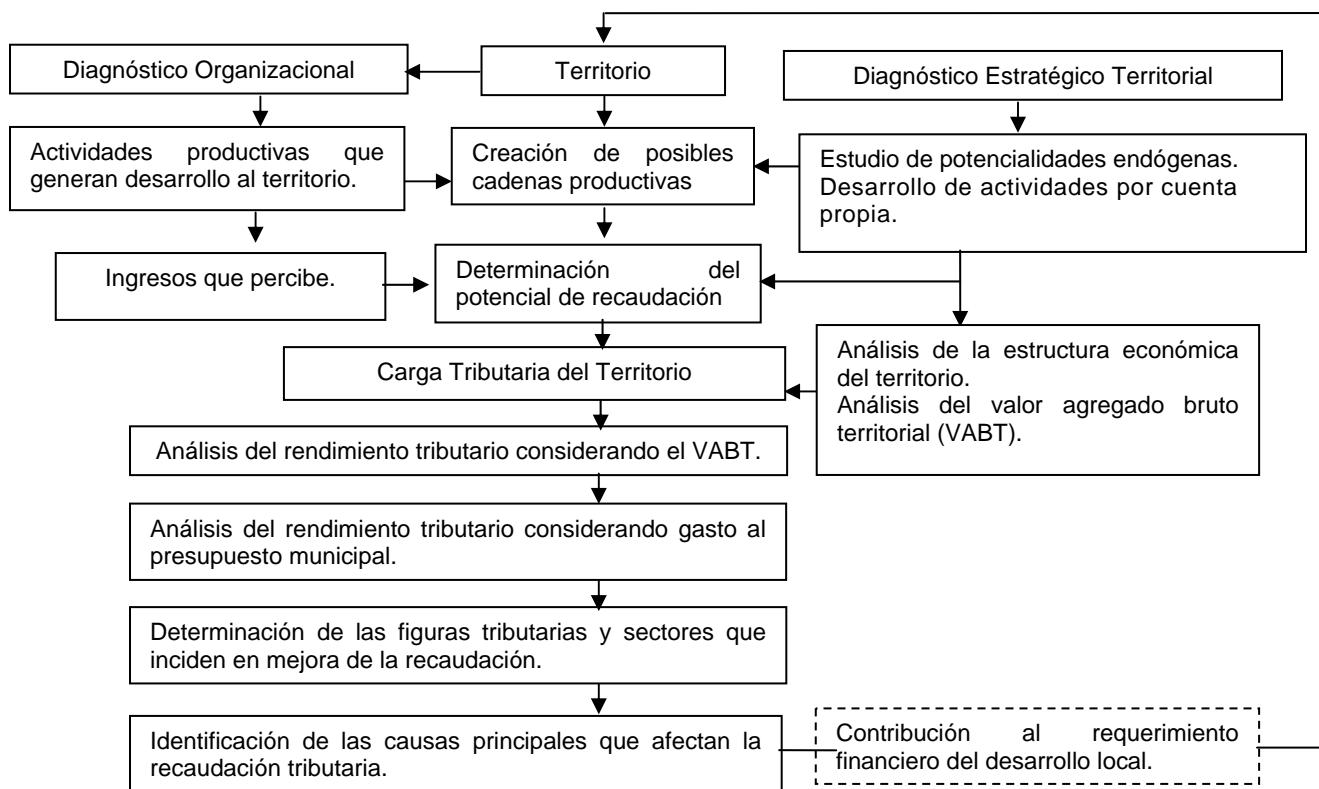
- Desarrollar un diagnóstico estratégico territorial y organizacional, donde se identifiquen las potencialidades referentes a las actividades económicas fundamentales y las principales producciones que generan desarrollo para el municipio.
- Identificar las posibles cadenas productivas y actividades por cuenta propia que se desarrollan conforme a los nuevos cambios en la economía del municipio.
- Determinar el potencial de recaudación conforme a las estructuras económicas que se crean y los bienes y servicios que se ofrecen, como formas de generar ingresos en el territorio.
- Determinar la carga tributaria territorial a partir del potencial recaudatorio y del valor agregado territorial, determinados en los marcos del diagnóstico.

Una vez determinada la carga tributaria del territorio se llevan a cabo los análisis de los indicadores que la componen, para lo cual se pretende:

- Analizar la estructura de impuestos captados en el período haciendo hincapié en los ingresos cedidos y participativos.
- Determinar el por ciento que representa la recaudación, por figuras tributarias, del valor agregado bruto territorial.
- Analizar el rendimiento tributario considerando los gastos al presupuesto (pudiera incluirse cuáles son por concepto de gastos corrientes y cuáles por gastos de inversiones).
- Determinar las figuras tributarias y los sectores en que se debe incidir para la mejora de la recaudación.

- Identificar las causas fundamentales del incremento de los ingresos tributarios y mejoras en la determinación de la deuda (impuesto), para una intervención directa por los órganos de gobierno.

Esquema para la determinación de la carga tributaria territorial y su análisis en la contribución al financiamiento del desarrollo local.



Fuente: elaboración propia

El potencial de recaudación no puede limitarse al plan que la oficina tributaria tiene previsto recaudar para un periodo determinado, concebido únicamente por el registro de contribuyentes; sino que el estudio del potencial recaudatorio debe partir desde el propio diagnóstico estratégico territorial y organizacional; llevar implícito un análisis de las nuevas actividades económicas que desarrolla el municipio y a su vez una articulación con las cadenas productivas que se fomentan en los marcos del desarrollo, Debe cumplir con las exigencias en cuanto al nivel de ingresos que se fijan y los período definidos para el cumplimiento de estos.

La carga tributaria territorial como valor porcentual del VABT, debe no solo significar lo que es capaz el territorio de generar por concepto de tributos, sino que su contenido debe estar en el análisis de las variables que la conforman y a través del estudio detallado de estas variables, incidir puntualmente en indicadores relevantes para determinar los ingresos.

La determinación porcentual de los ingresos tributarios en relación al valor agregado territorial, permitirá analizar cuánto se está recaudando, teniendo en consideración lo que produce endógenamente el municipio en valor y si este limita una mayor obtención de ingresos tributarios.

Un análisis de la recaudación de impuestos permitirá informar a la autoridad local por cuáles conceptos se está o no incrementando esta, qué figuras no están aportando al presupuesto, y el comportamiento de las determinaciones de ingresos conforme a lo que se indica por concepto de cedidos y participativos.

De igual forma es preciso un estudio de la correspondencia entre lo realmente captado por concepto de ingresos tributarios y los gastos que se originan en el presupuesto, incluidas las inversiones por conceptos de desarrollo.

Consecuentemente estos análisis permitirán incidir puntualmente en los contribuyentes, detectar la cuantía de ingresos en sus actividades económicas, qué base imponible y qué tipo impositivo se les aplica, entre otros procederes propios de la gestión.

El análisis de la carga tributaria territorial se convierte en una herramienta valiosa si el gobierno local —considerando los elementos antes expuestos—, desde su actuar y a tono con los principios de la municipalidad, incide en el desarrollo de la actividad tributaria para contribuir al requerimiento financiero de la estrategia de desarrollo local.

CONCLUSIONES

La gestión del financiamiento al desarrollo no es un simple proceso limitado a la búsqueda del recurso financiero y que se utilice de manera adecuada en la estrategia perseguida; sino un proceso cuyo escenario es el contexto local, donde desde lo endógeno y heterogéneo del sistema, surgen dificultades que asociadas al financiamiento por concepto de ingresos tributarios es preciso analizar y controlar, más allá de los marcos de la aplicación de la ley tributaria y los procedimientos que funcionalmente desarrolla la oficina tributaria; más aún cuando se considera ésta la principal fuente de ingresos al presupuesto.

En este trabajo se identificó las principales dificultades en la práctica asociadas a la determinación, análisis y uso de los ingresos y el limitado poder de participación del gobierno local en la toma de decisiones en función del financiamiento de la estrategia de desarrollo local. Por lo que la carga tributaria territorial como herramienta de análisis, permitirá corresponder la captación de impuestos generada del desarrollo de las actividades endógenas, considerado el valor generado de éstas, y proporcionará un análisis exhaustivo de los indicadores que la generan, lo que permitirá proyectar el comportamiento futuro de la recaudación tributaria y a su vez identificar los puntos críticos en que debe incidir la autoridad local, para el análisis y control de dicha carga tributaria. De esta forma se destacan los pasos que se deben desarrollar para la determinación y análisis de la carga tributaria territorial, en contribución al requerimiento financiero del desarrollo local.

REFERENCIAS

HIDALGO, J.C. (2005). *El mito de la baja carga tributaria en América Latina* [en línea]. Recuperado 9 de julio de 2010, de <http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art-2005-03-21.html>

GONZÁLEZ, R. (2001): *La gestión integrada del desarrollo local*. Camagüey, Cuba: Universidad de Camagüey.

SERRA, P. y TORO, J. (1994). *¿Es eficiente el sistema tributario chileno?* Cuadernos de Economía N° 94 P. Chile: Universidad Católica de Chile.

SUERO, L. F. y FONTEBOA VIZCAÍNO, A. (2003). *Sistema tributario. Administración financiera del Estado cubano*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios Contables y Financieros.

TANZI, S. (1995). *The growth of government and the Reform of the State Industrial Countries*. [s.l.]: FMI.