

PRESUPUESTO ESTATAL. GOBIERNOS ESTATAL Y LOCALES. ENMIENDA CONSTITUCIONAL Y LEY POR INICIATIVA.

- Establece un ciclo de dos años para el presupuesto del estado.
- Prohíbe que la Legislatura cree gastos de más de \$25 millones a menos que se identifiquen ingresos o recortes de gastos que los compensen.
- Permite al Gobernador efectuar recortes unilaterales del presupuesto durante emergencias fiscales declaradas si la Legislatura no actúa.
- Requiere evaluación del desempeño de todos los programas estatales.
- Requiere metas de desempeño en los presupuestos estatal y locales.
- Requiere la publicación de los proyectos de ley por lo menos tres días antes del voto legislativo.
- Permite a los gobiernos locales que modifiquen la manera en que se les apliquen las leyes que gobiernan los programas financiados por el estado, a menos que la Legislatura o una dependencia estatal veten el cambio en un plazo de 60 días.

Resumen del cálculo del analista legislativo del impacto fiscal neto sobre los gobiernos estatal y locales:

- Reducción en las recaudaciones tributarias estatales de unos \$200 millones anuales, con el correspondiente aumento de financiamiento a ciertos gobiernos locales.
- Otros cambios potencialmente más significativos en los gastos y recaudaciones estatales y locales, cuya magnitud dependería de las decisiones futuras de los funcionarios públicos.

ANÁLISIS POR EL ANALISTA LEGISLATIVO**DESCRIPCIÓN GENERAL**

Esta iniciativa de ley cambia ciertas responsabilidades de los gobiernos locales, la Legislatura y el Gobernador. También cambia algunos aspectos de las operaciones de los gobiernos estatal y locales. La Figura 1 resume las disposiciones principales de esta iniciativa de ley, que se discuten en detalle a continuación.

AUTORIZA Y FINANCIA PLANES DEL GOBIERNO LOCAL**Propuesta**

Permite a los gobiernos locales desarrollar nuevos planes. De acuerdo con esta iniciativa de ley, los condados y otros gobiernos locales (como ciudades, distritos escolares, distritos de universidades comunitarias y distritos especiales) podrían crear planes para coordinar la manera en la que proveen los servicios al público. Los planes podrían abordar la manera en la que los gobiernos

locales proveen los servicios en distintas áreas, incluidos el desarrollo económico, la educación, los servicios sociales, la seguridad pública y la salud pública. Cada plan tendría que ser aprobado por las juntas de gobernantes (1) del condado, (2) de los distritos escolares que sirven a la mayoría de los estudiantes del condado y (3) de otros gobiernos locales que representan una mayoría de la población del condado. Las agencias locales recibirían algunos fondos del estado para implementar los planes (como se describe a continuación).

Permite a los gobiernos locales alterar la administración de los programas financiados por el Estado. Si los gobiernos locales se dan cuenta de que una ley o reglamentación estatal restringe su capacidad de llevar a cabo su plan, pueden desarrollar procedimientos locales que sean “funcionalmente equivalentes” a los objetivos de la ley o reglamentación estatal existente. Los gobiernos locales podrían seguir estos procedimientos locales, en vez de las

reglamentaciones o leyes estatales, al administrar los programas estatales financiados con fondos estatales. La Legislatura (en el caso de las leyes estatales) o el departamento estatal pertinente (en el caso de reglamentaciones estatales) tendría una oportunidad de rechazar estos procedimientos locales alternos. Los procedimientos desarrollados localmente dejarían de ser válidos a los cuatro años a menos que se renovaran por medio del mismo proceso.

Permite la transferencia de impuestos sobre las propiedades locales. Los contribuyentes de California pagan a los gobiernos locales aproximadamente \$50 mil millones en impuestos sobre las propiedades anualmente. La ley estatal rige la manera en la que los impuestos sobre las propiedades se dividen entre las entidades gubernamentales en cada condado. Esta iniciativa de ley permite a los gobiernos locales que participan en planes transferir entre ellos los impuestos sobre las propiedades que se les asignan de la manera que ellos elijan. Cada gobierno local afectado tendría que aprobar el cambio con dos tercios de la votación de su junta de gobernante.

Traspasa algunas recaudaciones de impuestos sobre las ventas estatales a los gobiernos locales.

Actualmente, la tasa del impuesto sobre las ventas está justo por encima del 8 por ciento. Esto se incrementó a \$42.2 mil millones en 2009-10, con las recaudaciones distribuidas aproximadamente de la misma manera para los gobiernos estatal y locales. A partir del año fiscal 2013-14, la iniciativa de ley traspasaría una pequeña parte de la porción del estado a los condados que implementen los nuevos planes. Esto no cambiaría los impuestos sobre las ventas que pagan los contribuyentes. El traspaso aumentaría las recaudaciones de los gobiernos locales participantes en los condados con planes que reúnen un total de aproximadamente \$200 millones anualmente en un corto plazo. El gobierno estatal perdería una cantidad correspondiente, la cual ya no estaría disponible para financiar los programas estatales. Los impuestos sobre las ventas serían distribuidos a los condados participantes con base en su población. La iniciativa de ley requiere un plan local que provea la distribución de estos y cualesquiera otros fondos destinados para apoyar en la implementación del plan local.

Figura 1
Disposiciones principales de la Propuesta 31

- ✓ **Autoriza y financia planes del gobierno local**
 - Transfiere algunas de las recaudaciones estatales a los condados en los que los gobiernos locales implementan planes para coordinar sus servicios públicos.
 - Permite que estos gobiernos locales desarrollen sus propios procedimientos para administrar los programas financiados por el estado.
 - Permite que estos gobiernos locales transfieran impuestos locales sobre las propiedades entre ellos mismos.
- ✓ **Restringe la capacidad de la Legislatura de aprobar ciertos proyectos de ley**
 - Restringe la capacidad de la Legislatura de aprobar ciertos proyectos de ley que incrementen los costos estatales o que reduzcan las recaudaciones, a menos que se identifiquen nuevas fuentes de subsidio o reducciones de gastos.
 - Exenta a varios tipos de proyectos de ley del requerimiento anterior.
 - Requiere que casi todos los proyectos de ley y enmiendas estén disponibles para el público al menos tres días antes de la aprobación legislativa.
- ✓ **Amplía la capacidad del Gobernador de reducir los gastos estatales**
 - Permite que el Gobernador reduzca los gastos durante emergencias fiscales estatales en ciertas situaciones.
- ✓ **Cambia procedimientos de presupuesto público y procedimientos de vigilancia**
 - Cambia el proceso presupuestario estatal anual a un proceso presupuestario estatal bianual.
 - Requiere que la Legislatura reserve una parte de cada sesión bianual para llevar a cabo la vigilancia legislativa de los programas públicos.
 - Requiere que los gobiernos estatal y locales evalúen la efectividad de los programas y describan de qué manera sus presupuestos cumplen diferentes objetivos.

Efectos fiscales

31

Además del traspaso de \$200 millones antes descrito, habría otros efectos fiscales en los gobiernos estatal y locales. Por ejemplo, el permitir a los gobiernos locales desarrollar sus propios procedimientos para administrar los programas financiados por el estado podría llevar a resultados del programa y a costos locales y estatales potencialmente distintos a los que se habrían obtenido sin realizar esto. El permitir a los gobiernos locales transferir los impuestos sobre las propiedades podría afectar la cantidad de dinero que se proporciona a cierto gobierno local pero no cambiaría la cantidad total que pagan los contribuyentes del impuesto sobre la propiedad. Es posible que los gobiernos locales también gasten pequeñas cantidades adicionales para crear y administrar sus nuevos planes. Los cambios que podrían resultar de esta parte de la iniciativa de ley dependen de (1) cuántos condados crean planes, (2) cuántos gobiernos locales alteran la manera en la que administran los programas financiados por el estado, y (3) los resultados de sus actividades. Por estas razones, no puede predecirse el efecto neto fiscal de esta iniciativa de ley para los gobiernos estatal y locales. En algunos condados, estos efectos podrían ser notables.

RESTRINGE LA CAPACIDAD DE LA LEGISLATURA DE APROBAR CIERTOS PROYECTOS DE LEY

Ley actual

Presupuestos y otros proyectos de ley. Cada año, la Legislatura y el Gobernador aprueban el proyecto de ley para el presupuesto estatal y otros proyectos de ley. El proyecto de ley para el presupuesto permite hacer gastos del Fondo General y de muchas otras cuentas estatales. (El Fondo General es la cuenta operativa principal del estado que provee fondos para la educación, la salud, los servicios sociales, las prisiones y otros programas.) En general, se requiere una

mayoría de votos de ambas cámaras de la Legislatura (el Senado y la Asamblea) para aprobar el proyecto de ley para el presupuesto y para la mayoría de otros proyectos de ley. Sin embargo, se requieren dos tercios de la votación de ambas cámaras para incrementar los impuestos estatales.

Como parte de su proceso usual para considerar nuevas leyes, la Legislatura y el Gobernador revisan los estimados de los efectos de cada ley propuesta sobre los gastos y las recaudaciones estatales. Si bien la Constitución estatal no ordena que el estado identifique la manera en la que cada nueva ley sería financiada, requiere que se equilibre el presupuesto general del estado. Específicamente, cada año cuando el estado adopta su presupuesto, el estado debe mostrar que las recaudaciones del Fondo General estimadas cumplirán o excederán los gastos aprobados del Fondo General.

Propuesta

Restringe la capacidad de la Legislatura de incrementar los costos estatales. Esta iniciativa de ley requiere que la Legislatura muestre la manera en la que se pagarían algunos proyectos de ley que incrementan el gasto estatal por más de \$25 millones en cualquier año fiscal con reducciones en los gastos, incrementos en las recaudaciones o una combinación de ambos. El requerimiento se aplica a los proyectos de ley que crean nuevos departamentos o programas estatales, que expanden los departamentos o programas estatales actuales, o que crean programas locales regidos por el estado. Entre las exenciones de este requerimiento se incluyen los proyectos de ley que permiten un gasto único para un programa o departamento estatal, que incrementan los fondos para un programa o departamento debido a incrementos en la carga de trabajo o el costo de vida, que proveen fondos requeridos por la ley federal, o que incrementan el pago o la compensación de los empleados del estado de conformidad con un

contrato colectivo de trabajo. Esta iniciativa de ley también exenta proyectos de ley que restituyen los fondos a programas estatales reducidos para ayudar a equilibrar el presupuesto estatal en cualquier año posterior a 2008-09.

Restringe la capacidad de la Legislatura de reducir las recaudaciones estatales. Esta iniciativa de ley requiere que la Legislatura muestre la manera en la que se pagarían algunos proyectos de ley que reducen los impuestos estatales u otras recaudaciones por más de \$25 millones en cualquier año fiscal con reducciones en los gastos, incrementos en las recaudaciones o una combinación de ambos.

Cambia cuando la Legislatura puede aprobar los proyectos de ley. Esta iniciativa realiza otros cambios que podrían afectar el momento en el que la Legislatura puede aprobar los proyectos de ley. Por ejemplo, la iniciativa de ley requiere que la Legislatura realice proyectos de ley y enmiendas a los proyectos de ley disponibles para el público al menos tres días antes de que se aprueben por votación (excepto ciertos proyectos de ley que responden a un desastre natural o ataque terrorista).

Efectos fiscales

Esta iniciativa de ley hará más difícil que la Legislatura apruebe algunos proyectos de ley que incrementan los gastos estatales o que reducen las recaudaciones. Restringir de esta forma la capacidad de la Legislatura podría dar como resultado que se gasten menos fondos estatales en servicios públicos, o que los impuestos o cuotas sean mayores, que en otros casos. Debido a que el efecto fiscal de esta parte de la iniciativa de ley depende de las decisiones futuras de la Legislatura, no puede predecirse el efecto, pero puede ser notable con el tiempo. Debido a que el estado provee fondos importantes a los gobiernos locales, ellos también pueden verse afectados con el tiempo.

AMPLÍA LA CAPACIDAD DEL GOBERNADOR DE REDUCIR LOS GASTOS ESTATALES

Ley actual

Según la Propuesta 58 (2004), después de aprobar el proyecto de ley para el presupuesto, el Gobernador puede declarar una emergencia fiscal estatal si determina que el estado está enfrentando grandes déficits en las recaudaciones o excesos en los gastos. Cuando se declara una emergencia fiscal, el Gobernador debe convocar a la Legislatura a una sesión especial y proponer acciones para enfrentar esta emergencia fiscal. La Legislatura tiene 45 días para considerar su respuesta. Sin embargo, los poderes del Gobernador para recortar los gastos estatales actualmente son muy limitados aun cuando la Legislatura no actúe durante ese periodo de 45 días.

Propuesta

Permite que el Gobernador reduzca los gastos en ciertas situaciones. De acuerdo con esta iniciativa de ley, si la Legislatura no aprueba la legislación para enfrentar una emergencia fiscal en 45 días, el Gobernador podría reducir algunos gastos del Fondo General. El Gobernador no podría reducir los gastos que son requeridos por la Constitución o la ley federal, como la mayoría de los gastos para escuelas, los servicios para deudas, las contribuciones para pensiones y algunos gastos para programas de servicios sociales y de salud. (Estas categorías actualmente constituyen una mayoría de los gastos del Fondo General.) La cantidad total de las reducciones no podría exceder la cantidad necesaria para equilibrar el presupuesto. La Legislatura podría anular todas o una parte de las reducciones con una votación de dos tercios de sus dos cámaras.

Efectos fiscales

Ampliar la capacidad del Gobernador de reducir los gastos podría resultar en un gasto estatal general menor del que habría sido en otro caso. El efecto fiscal de este cambio no puede predecirse, pero podría ser importante en algunos años. Los presupuestos del gobierno local también podrían verse afectados por los bajos gastos estatales.

CAMBIA LOS PROCEDIMIENTOS DE PRESUPUESTO PÚBLICO Y PROCEDIMIENTOS DE VIGILANCIA

Propuesta

Cambia el proceso presupuestario estatal anual a un proceso presupuestario estatal bianual. Esta iniciativa de ley cambia el proceso presupuestario estatal de un proceso de un año (anual) a un proceso de dos años (bianual). Cada dos años a partir de 2015, el Gobernador presentaría una propuesta de presupuesto para los siguientes dos años fiscales. Por ejemplo, en enero de 2015 el Gobernador propondría un presupuesto para el año fiscal que comienza en julio de 2015 y el año fiscal que comienza en julio de 2016. Cada dos años a partir de 2016, el Gobernador presentaría una actualización de su propuesta de presupuesto. La iniciativa de ley no cambia la fecha límite constitucional actual de la Legislatura del 15 de junio para aprobar un proyecto de ley presupuestaria.

Reserva un periodo específico para la vigilancia legislativa de los programas públicos. Actualmente, la Legislatura supervisa y revisa las actividades de los programas estatales y locales en varias ocasiones a lo largo de su sesión bianual. Esta iniciativa de ley requiere que la Legislatura reserve una parte de esta sesión bianual, que comienza en julio del segundo año de la sesión, para realizar la

vigilancia y la revisión de los programas públicos. Específicamente, la iniciativa de ley requiere que la Legislatura elabore un proceso y lo utilice para revisar cada programa financiado por el estado, ya sea manejado por los gobiernos estatal o locales, al menos una vez cada cinco años. Mientras se realiza esto, la Legislatura no podría aprobar proyectos de ley a excepción de aquellos que (1) entran en vigencia inmediatamente (los cuales generalmente requieren dos tercios de la votación de ambas cámaras) o (2) anulan el veto del Gobernador (lo que también requiere dos tercios de la votación de ambas cámaras).

Impone nuevos requerimientos presupuestarios estatales y locales. Actualmente, los gobiernos estatal y locales tienen amplia flexibilidad para determinar la manera en la que se evalúan las operaciones de sus programas públicos. Esta iniciativa de ley impone algunos requerimientos generales a los gobiernos estatal y locales para que se incluyan nuevos aspectos en sus presupuestos. Específicamente, los gobiernos tendrían que evaluar la efectividad de los programas y describir de qué manera sus presupuestos cumplen diferentes objetivos. Los gobiernos estatal y locales tendrían que informar sobre su proceso para cumplir dichos objetivos.

Efectos fiscales

Los gobiernos estatal y locales experimentarían un incremento en el costo al establecer sistemas para implementar los nuevos requerimientos presupuestarios y para administrar los nuevos requerimientos de evaluación. Estos costos variarían con base en la manera en la que los funcionarios locales y estatales implementaron los requerimientos. A nivel de estado, los costos podrían ir de **millones a decenas**

de millones de dólares por año, moderándose con el tiempo. Estos nuevos requerimientos de presupuesto y evaluación podrían afectar la toma de decisiones en una variedad de formas, como en el restablecimiento de la prioridad de los gastos, las eficiencias del programa y las inversiones adicionales en algunas áreas del programa. El impacto fiscal en los gobiernos no puede predecirse.

RESUMEN DE LOS EFECTOS FISCALES DE LA INICIATIVA DE LEY

Como se resume en la Figura 2, la iniciativa de ley podría traspasar algunas recaudaciones estatales del impuesto sobre las ventas a los condados que

implementan los planes locales. Este traspaso resultaría en una reducción en las recaudaciones estatales de \$200 millones anualmente, con un incremento correspondiente de fondos para los gobiernos locales en dichos condados. Los efectos netos de otros cambios fiscales estatales y locales de esta iniciativa de ley generalmente dependerían de las decisiones futuras de los funcionarios públicos y, por lo tanto, son difíciles de predecir. A largo plazo, estos otros cambios en los gastos o recaudaciones locales y estatales podrían ser más notables que el traspaso de \$200 millones de recaudaciones de impuestos sobre las ventas que se mencionó anteriormente.

Figura 2		
Principales efectos fiscales de la Propuesta 31		
	Gobierno estatal	Gobierno local
Autoriza y financia planes del gobierno local		
Financiamiento para planes	Reducción anual de \$200 millones en recaudaciones.	Incremento anual de \$200 millones en recaudaciones a los gobiernos locales en condados que desarrollan planes.
Efectos de los nuevos planes	No pueden predecirse, pero son potencialmente notables.	No pueden predecirse, pero son potencialmente notables en algunos condados.
Restringe la capacidad de la Legislatura de aprobar ciertos proyectos de ley		
	Gastos potencialmente menores (o recaudaciones mayores) con base en las acciones futuras de la Legislatura.	Cambios potenciales en el financiamiento estatal para programas locales con base en acciones futuras de la Legislatura.
Amplía la capacidad del Gobernador de reducir los gastos estatales		
	Gastos potencialmente menores en algunos años.	Financiamiento estatal potencialmente menor para programas locales en algunos años.
Cambia procedimientos de presupuesto público y procedimientos de vigilancia		
Costos de implementación	Potencialmente, de millones a decenas de millones de dólares por año, moderándose con el tiempo	Potencialmente, de millones a decenas de millones de dólares por año, moderándose con el tiempo
Efectos de los nuevos requerimientos	No pueden predecirse.	No pueden predecirse.