

Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina

Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú

Alberto Porto
Carlos Pineda Mannheim
Huáscar Eguino

**Sector de Instituciones para
el Desarrollo**

División de Gestión Fiscal

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-557**

Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina

Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú

Alberto Porto
Carlos Pineda Mannheim
Huáscar Eguino

Enero de 2018

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2017 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contactos: Huáscar Eguino, huascare@iadb.org; Carlos Pineda Mannheim, carlospi@iadb.org.

Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina

Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú

Alberto Porto, Carlos Pineda Mannheim, Huáscar Eguino

Resumen

Este trabajo presenta una revisión general del panorama del sector fiscal subnacional en América Latina. Se utilizan datos de la Plataforma de Información Fiscal Subnacional del Banco para realizar un estudio aplicado de descentralización, autonomía e impacto fiscal territorial en Brasil, Colombia, México y Perú. Las preguntas que guiaron la investigación son las siguientes: ¿Cuáles son las principales características de la descentralización de ingresos y gastos públicos en los países estudiados?; ¿Hay igualdad de oportunidades entre los gobiernos subnacionales en cuanto a la disponibilidad de recursos para el gasto público?; ¿Cómo varía la autonomía fiscal entre jurisdicciones y al interior de los países?; ¿En qué medida las transferencias del gobierno central compensan o amplifican las diferencias de recursos propios a nivel territorial?; y ¿Cuáles son los posibles impactos de diferentes escenarios de autonomía fiscal subnacional sobre la equidad territorial?.

Las mediciones y estimaciones revelan que: i) hay un importante grado de descentralización fiscal que, por lo general, tiende a aumentar en el tiempo; ii) existe una importante asimetría entre las responsabilidades de gastos y de recaudación propia; iii) hay diferencias en las capacidades tributarias que inciden en la disponibilidad de bienes públicos subnacionales, medida utilizando como indicador el gasto público (desequilibrios horizontales), y iv) las transferencias intergubernamentales no permiten superar los desequilibrios horizontales (en términos de gasto) pese a su impacto distributivo.

Estas cuestiones deberían abordarse con políticas fiscales bien diseñadas y adaptadas a la realidad de cada país. Las políticas deberían delinarse enfocándose en el conjunto de gastos, recursos propios y transferencias; contemplando la eficiencia, la equidad y los incentivos, y preservando la solvencia fiscal y la sostenibilidad. El aumento de la capacidad recaudatoria propia de los gobiernos subnacionales y la disminución de las disparidades horizontales en términos de gastos requieren especial atención.

AGRADECIMIENTOS

Las siguientes personas contribuyeron a hacer realidad este estudio: Walter Rosales (Universidad de La Plata), Alex Girón Gordillo, Orlando Trujillo y Hugo Menéndez (consultores de la División de Gestión Fiscal del BID), a quienes reconocemos por su labor en la sistematización de la información de base que ha dado origen a los resultados de este trabajo. Agradecemos también a Jaime Bonet, Gerente Regional del Banco de la República de Colombia en Cartagena de Indias, por sus valiosos comentarios y sugerencias en la revisión técnica del manuscrito.

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación forma parte de la agenda de conocimiento en temas de descentralización fiscal de la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su meta es contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que enfrentan los países de América Latina en materia de descentralización y autonomía fiscal subnacional. Para lograr su objetivo, el estudio aborda tres preguntas de investigación: i) cuáles son las principales características de la descentralización fiscal en la región; ii) cómo varía la autonomía fiscal entre las jurisdicciones de cada país, y iii) de qué manera las transferencias del gobierno central compensan o amplifican las diferencias de recursos propios en los gobiernos subnacionales. Asimismo, el estudio incluye un análisis de los posibles impactos de diferentes escenarios de autonomía fiscal (que van desde una autonomía total hasta la falta de autonomía) sobre la distribución territorial de los recursos.

En este trabajo se utiliza como base la información de la Plataforma de Información Fiscal Subnacional y Desarrollo Local del BID. Esta plataforma es el resultado de un importante esfuerzo institucional para responder a la carencia de información fiscal subnacional que, además, esté homologada de acuerdo con los parámetros internacionalmente aceptados,¹ a fin de facilitar su uso en estudios de finanzas públicas comparadas. En efecto, hoy el Banco cuenta con la información fiscal homologada para cerca de 13.000 gobiernos municipales (aproximadamente el 75% del total); 190 gobiernos intermedios (ya sean estados, departamentos o provincias), 15 gobiernos centrales, y series de tiempo que abarcan, según el país, períodos de cinco a siete años. Desde nuestra perspectiva, haber logrado sistematizar esta importante información es ya un logro, aunque los datos de la plataforma siempre se encuentren con un rezago promedio de dos años, lo cual se origina en las fuentes oficiales de datos (ministerios de Economía, contralorías, etc.), y como consecuencia de los diferentes procesos y plazos para la consolidación de las cuentas públicas subnacionales de los países.

También es importante destacar que este estudio se realizó en el marco del proceso de validación de los datos de la referida plataforma. Es por eso que, si bien no se abarcan temas nuevos, su valor agregado radica en el hecho de que los resultados tienen un mayor grado de desagregación y confiabilidad. Este no es un aspecto menor, ya que la mayoría de los estudios de finanzas públicas subnacionales realizados para

¹ La homologación se basa en las normativas establecidas por el Manual de Estadísticas del Sector Público del Fondo Monetario Internacional (FMI).

la región adolecen de cuatro problemas principales: i) limitada cobertura geográfica y temporal; ii) limitada desagregación de los datos; iii) ausencia de criterios contables homogéneos, lo que restringe la confiabilidad de las comparaciones, y/o iv) aplicación de múltiples supuestos para ajustar la información.

Como autores estamos al tanto de las limitaciones del presente estudio con respecto al rezago temporal de los datos, relacionados con información disponible y comparable en la Plataforma Fiscal Subnacional para 2012. No obstante, dado que los temas que se abordan no presentan cambios sustanciales en el corto plazo, los hallazgos que presentamos siguen teniendo vigencia.

Finalmente, auguramos que este documento sea de utilidad para los especialistas en la materia, y para quienes trabajan en perfeccionar el marco de la descentralización fiscal en América Latina.

Los autores

Washington, D.C., agosto de 2017

ACRÓNIMOS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EPFF	Economía Política del Federalismo Fiscal
FGT	<i>First Generation Theory</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMM	División de Gestión Fiscal del BID
GC	Gobierno central
GFSM	<i>Government Finance Statistics Manual</i>
GL	Gobierno local
GSN	Gobierno subnacional
GT	Gasto total
IFD	Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PBG	Producto bruto geográfico
PIB	Producto interno bruto
RP	Recursos propios
SGT	<i>Second Generation Theory</i>

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Plataforma de Información Fiscal Subnacional.....	1
1.3. Objetivos	2
1.4. Estructura y contenidos	3
2. MARCO CONCEPTUAL	3
2.1. Medición de la descentralización fiscal	4
2.2. Autonomía fiscal.....	4
2.3. Descentralización, autonomía y aspectos distributivos regionales	8
2.4. Impacto regional en distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal	9
3. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMIA FISCAL SUBNACIONAL.....	13
3.1. Descentralización fiscal	13
3.2. Disparidades regionales de ingresos, gastos, transferencias y autonomía: redistribución regional de recursos	20
3.3. Escenarios de autonomía e impacto distributivo regional	26
4. CONCLUSIONES	30
BIBLIOGRAFÍA	32
ANEXO: RESÚMENES DE ESTUDIOS DE CASOS	35
BRASIL	35
COLOMBIA.....	40
MÉXICO	46
PERÚ	51

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)	13
Cuadro 2. Estructura vertical del sector público por país, 2012 (porcentaje del PIB)	14
Cuadro 3. Indicadores de descentralización subnacional (2012). En porcentaje	15
Cuadro 4. Estimaciones de elasticidades de población e ingreso para el grado de descentralización, 2012.....	16
Cuadro 5. Estimación de la relación de gastos e ingresos per cápita con la población y el producto bruto per cápita en los niveles subnacionales, 2012.....	19
Cuadro 6. Gasto per cápita en los GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100)	20
Cuadro 7. Recursos propios per cápita en los GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100).....	21
Cuadro 8. Correspondencia fiscal, por nivel de gobierno y por país (porcentaje)	22
Cuadro 9. Correspondencia fiscal departamental, municipal y subnacional por país,2012 (promedio=100)	22
Cuadro 10. Elasticidades estimadas para la correspondencia fiscal a nivel subnacional, por país.....	23
Cuadro 11. Transferencias per cápita a GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100)	23
Cuadro 12. Correlación simple entre los gastos per cápita y los ingresos por transferencias per cápita, por nivel de gobierno y por país	24
Cuadro 13. Correlación simple entre los recursos propios per cápita y los ingresos por transferencias per cápita, por nivel de gobierno y por país.....	24
Cuadro 14. Elasticidades estimadas para las transferencias per cápita, nivel subnacional, por país.....	25
Cuadro 15. Elasticidades del ingreso estimadas por nivel de gobierno y país	25
Cuadro 16. Aporte neto por niveles de gobierno, semi-elasticidad respecto de la población y el PBGpc	26
Cuadro 17. Índice de Gini para distintas alternativas de distribución regional	28

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Incidencia regional de distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal	Error! Bookmark not defined.
Gráfico 2. Participación municipal a nivel subnacional, 2012 (porcentaje)	Error! Bookmark not defined.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

En las últimas tres décadas, varios países de la región, tanto de organización política federal como unitarios, realizaron avances significativos en materia de descentralización fiscal. A inicios de esta década, los gobiernos subnacionales de América Latina y el Caribe (ALC) ejecutaban en promedio alrededor de un 25% de los gastos públicos totales, lo que representó casi el doble del porcentaje registrado para 1985² (BID, 2015).

A pesar de los referidos avances, la descentralización fiscal ha venido acompañada por un conjunto de aspectos que continúan demandando atención, entre ellos: i) la escasa generación de ingresos propios y la acentuada dependencia de las transferencias intergubernamentales; ii) la deficiente gestión del gasto público subnacional y las limitaciones resultantes en la prestación de servicios; iii) las asimetrías en la capacidad de gestión fiscal, y iv) la falta de información estandarizada que permita el adecuado seguimiento y la evaluación de los avances de la descentralización, y del desempeño de la gestión de los gobiernos subnacionales (GSN).

En lo que respecta a los datos fiscales que alimentan los sistemas de información para el seguimiento y la evaluación de los GSN se observa que: i) no todos los países cuentan con sistemas de información fiscal subnacional administrados de manera central y actualizados; ii) los datos disponibles públicamente son escasos y se encuentran dispersos en diferentes fuentes y formatos, y iii) no se aplican metodologías contables comunes que garanticen la confiabilidad de los datos y que faciliten la comparación al nivel regional.

Frente a esta ausencia de información, desde 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Gestión Fiscal (FMM), viene implementando un conjunto de acciones para sistematizar y mejorar la disponibilidad de la información fiscal subnacional. Estas acciones se enmarcan dentro del “Proyecto de Desarrollo de la Plataforma de Información Fiscal Subnacional y de Desarrollo Local” (en adelante, la Plataforma). Este estudio se basa en la información proveniente de esta Plataforma y, en ese sentido, se constituye en una de sus primeras aplicaciones con fines de investigación.

1.2. Plataforma de Información Fiscal Subnacional

La Plataforma responde a la necesidad de los países de la región de contar con datos fiscales subnacionales sistematizados de manera homogénea y útiles para el análisis comparativo. La posibilidad de contar con una plataforma de estas características tiene como propósito respaldar el análisis sectorial y la toma de decisiones de políticas públicas y de fortalecimiento institucional de los GSN de los países de América Latina. La iniciativa surgió a partir de 2010, como resultado del diálogo técnico en temas de descentralización y finanzas públicas subnacionales establecido entre el Banco y

² Comparado con el 32% registrado para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el mismo año.

representantes de los países. Este diálogo puso en evidencia la alta prioridad conferida por los gobiernos a la conformación de un sistema regional de información subnacional.

La información fiscal subnacional que alimenta la Plataforma proviene de fuentes oficiales de cada país. Para asegurar la comparabilidad de dicha información entre países, y permitir que esta sirva para fines de análisis, toda la información fiscal subnacional ha sido homologada bajo los estándares establecidos en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014* (*Government Finance Statistics Manual* [GFSM], por sus siglas en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por su parte, para permitir la estandarización de la información dentro de cada país, se aplicó una metodología basada en el uso de tablas de homologación de la información presupuestal de los GSN.

A fines del 2016, la Plataforma incluía información fiscal subnacional para 16 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Uruguay, y recientemente Nicaragua y Paraguay). Además, la construcción de la Plataforma incluyó información relativa a los marcos legales e institucionales que regulan las relaciones fiscales intergubernamentales y un conjunto de indicadores sobre el estado de la descentralización, las finanzas subnacionales y el desarrollo local.

Cabe señalar que un esfuerzo de esta magnitud no está exento de limitaciones, entre las que se puede mencionar: i) no siempre se cuenta con disponibilidad de información para conformar series de tiempo uniformes en todos los países; ii) existe un desfase de dos a tres años en la consolidación de la información relativa a los GSN por parte de las fuentes oficiales; iii) en algunos países la información disponible no contempla la totalidad de los GSN; iv) aun cuando la información provenga de fuentes oficiales, no en todos los casos esta fuente es única, y –finalmente– v) los datos corresponden exclusivamente a información presupuestaria subnacional, por lo que no es posible consolidarlos con las cuentas públicas nacionales. Por otro lado, se debe mencionar que la Plataforma constituye una iniciativa en curso y que, dadas las limitaciones impuestas de acceso y manejo de los datos en algunos de los países, su disponibilidad no está abierta al público.

1.3. Objetivos

En este trabajo se utiliza la información de la Plataforma para realizar un estudio aplicado de finanzas públicas subnacionales enfocado en los aspectos de descentralización, autonomía e incidencia fiscal territorial en Brasil, Colombia, México y Perú. El objetivo es identificar y analizar los avances de la descentralización fiscal y la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en los cuatro países mencionados. Asimismo, el estudio puede aportar insumos para un mejor conocimiento de los temas tratados y servir de referencia para la toma de decisiones. Las preguntas de esta investigación son las siguientes:

- 1) ¿Cuáles son las principales características de la descentralización de ingresos y gastos públicos en los países de la región? ¿Qué relaciones existen entre el grado de descentralización, el tamaño de la población y los ingresos?

- 2) ¿Hay igualdad de oportunidades entre los gobiernos subnacionales en cuanto a la disponibilidad de recursos para el gasto público?
- 3) ¿Cómo varía la autonomía fiscal (correspondencia fiscal) entre jurisdicciones y al interior de los países?
- 4) ¿En qué medida las transferencias del gobierno central compensan o amplifican las diferencias de recursos propios a nivel territorial?
- 5) ¿Cuáles son los posibles impactos de diferentes escenarios de autonomía fiscal subnacional sobre la equidad territorial?

Las respuestas a estas preguntas brindan elementos para el diseño, la evaluación y la implementación de políticas públicas.

En el presente estudio se aprovechó el potencial informativo de la Plataforma y se sugirieron elementos para optimizar el proceso de sistematización y presentación de sus datos. Si bien este último objetivo no es un propósito específico de este documento, su importancia resulta clave para el trabajo que realiza el Banco con el propósito de asegurar la pertinencia y consistencia de los datos contenidos en la Plataforma.

1.4. Estructura y contenidos

El documento está organizado en cuatro capítulos. Esta introducción constituye el capítulo 1, y en ella se presentan los antecedentes, objetivos y preguntas que guían este estudio.

El capítulo 2 trata los aspectos teórico-conceptuales de la autonomía fiscal subnacional y expone el marco metodológico que se usó para el estudio. Asimismo, este capítulo: i) explica los indicadores de descentralización fiscal subnacional aplicados en el estudio; ii) presenta el esquema analítico empleado para examinar las variaciones de la autonomía fiscal con respecto a los cambios en la dinámica demográfica y de los ingresos de los GSN, y iii) expone las variables y supuestos utilizados para analizar y comparar diferentes escenarios de autonomía fiscal subnacional, con énfasis en sus impactos distributivos en el territorio.

El capítulo 3 se ocupa de las mediciones y los resultados del estudio en relación con las preguntas que guiaron esta investigación. Finalmente, el capítulo 4 recoge las principales conclusiones del estudio.

En el anexo se incluye un breve resumen de los principales resultados del estudio para cada uno de los países de la muestra.

2. MARCO CONCEPTUAL

Como se expresó en la introducción, los países de la región han avanzado en el proceso de descentralización fiscal, y la participación de los gastos subnacionales en el gasto público total se ha duplicado en los últimos 30 años. Como las formas y el ritmo de descentralización fiscal varían entre los distintos países, resulta de utilidad la cuantificación y la comparación regional para detectar las regularidades y las particularidades de cada caso.

2.1. Medición de la descentralización fiscal

A fin de analizar la estructura vertical del sector público total y del sector público subnacional, se utilizan las siguientes medidas de descentralización fiscal:

- i. Recursos propios de los GSN (incluidos estados³ y municipalidades) sobre los recursos totales de todos los niveles de gobierno.
- ii. Recursos propios de los estados y de las municipalidades, por separado, sobre el total de los recursos propios subnacionales (estructura del sector subnacional).
- iii. Recursos de los GSN sobre el producto interno bruto (PIB) o el producto bruto geográfico (PBG).
- iv. Gasto de los GSN (estados más municipalidades) sobre el gasto total de todos los niveles de gobierno.
- v. Gasto de los GSN (estados y municipalidades, por separado) sobre el total de gastos subnacionales.
- vi. Gasto de los GSN sobre el PIB o PBG.

Una particularidad de este trabajo consiste en la medición y el análisis de la descentralización dentro del sector subnacional, o sea, la participación de las variables fiscales municipales (gastos, ingresos propios y transferencias) en el total de estados y municipalidades.

Para cuantificar la estructura fiscal vertical para cada país objeto del estudio, se recurrió a la información de la Plataforma. La información correspondiente al gobierno central se obtuvo de las fuentes oficiales de cada país.⁴

2.2. Autonomía fiscal

Una de las cuestiones centrales que estudia la teoría del federalismo fiscal es la asignación de potestades tributarias y de responsabilidades de gasto en cada nivel de gobierno. De esas asignaciones resultan, en general, diferentes composiciones de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. Aparece así el *desequilibrio vertical* en el sector público multinivel: aun cuando a nivel consolidado los ingresos y los gastos gubernamentales pueden ser iguales, los gobiernos subnacionales usualmente registran una brecha entre gastos e ingresos propios (déficits), en tanto que el gobierno nacional suele registrar el comportamiento contrario (superávits).

La autonomía fiscal se refiere al poder de decisión de los GSN en cuanto a gastos, ingresos y financiamiento. En este estudio, la autonomía se define como el cociente

³ En adelante se utilizan en forma indistinta Estados, Provincias, Departamentos, para el nivel intermedio de gobierno, y Municipalidades, Municipios, Alcaldías para el tercer nivel.

⁴ En el caso de Brasil, la información consolidada de la Unión proviene de la Secretaría del Tesoro del Ministerio de Hacienda (<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br>). Para Colombia, se utilizó la información de ingresos totales del gobierno central proveniente de la Dirección General de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (www.minhacienda.gov.co). En México se obtuvo de la información de ingresos del gobierno federal publicada por la Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (www.shcp.gob.mx). Para el Perú la información del gobierno central se obtuvo del estado de programación y ejecución del presupuesto de la Cuenta General de la República (www.mef.gob.pe). En los tres primeros casos, los gastos totales del gobierno central se calcularon deduciendo las transferencias realizadas a los gobiernos de nivel intermedio y municipales. En el caso de Perú, la información ya incluye los datos consolidado de los tres niveles de gobierno, por lo que se toman los valores de gastos sin deducción adicional.

RP/GT, donde RP son los recursos propios y GT el gasto total subnacional. Este indicador, conocido también como “correspondencia fiscal media”, mide el grado en que un GSN puede financiar sus gastos con recursos propios. Su valor varía entre 0 (dependencia total de otros niveles de gobierno para financiar sus gastos) y 1 (independencia total para auto-financiarse).

Desde una perspectiva teórica, la autonomía tiene dos dimensiones principales:

- **Autonomía en cuanto a recursos propios:** La máxima autonomía corresponde a la capacidad de los GSN de elegir las bases y alícuotas de los impuestos a su cargo. En una situación intermedia, el GSN tiene autonomía para fijar las alícuotas sobre bases definidas por el gobierno central. La falta de autonomía se observa en la situación en que las decisiones sobre las bases y alícuotas corresponden al gobierno central.
- **Autonomía en cuanto a gastos:** La decisión sobre cuánto gastar y cómo gastar es otra dimensión de la autonomía local. En general, salvo en el caso de las transferencias condicionadas para fines específicos, los GSN mantienen el poder de decisión sobre el gasto. La autonomía puede ser amplia (gastar en aquellas funciones que no se han reservado con exclusividad al gobierno central) o estar sujeta a restricciones de distinto tipo (por ejemplo, la obligación de gastar en sectores determinados por el gobierno central). Comprende también la forma en que los GSN cumplen sus responsabilidades de gasto: producción pública o contratación de los servicios con el sector privado, prestación gratuita o pagada, uso de estándares sectoriales o no, entre otras.

Una autonomía local amplia puede originar trabas al comercio interjurisdiccional y diferentes residuos fiscales para los habitantes de las distintas regiones.⁵ Las diferencias de residuos fiscales pueden alentar migraciones de personas y de capital, entre las regiones pobres y ricas. Estos problemas se pueden evitar con la centralización de los impuestos y las transferencias fijadas por ley, aunque entonces surgirían cuestiones, referidas a la correspondencia fiscal. Por otra parte, si las transferencias se distribuyen con arreglos ad hoc entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, no solo la correspondencia fiscal media, sino también la marginal⁶ pueden desaparecer y generar problemas de control macroeconómico. Las transferencias condicionadas a fines específicos no respetan ninguna de las dimensiones de la autonomía local, excepto la meramente administrativa.

Sobre la importancia de la autonomía de los gobiernos subnacionales, las teorías del federalismo fiscal contemplan distintos puntos de vista. En las teorías de primera generación (FGT, por sus siglas en inglés; véanse, entre otros, Musgrave [1959], Oates [1972, 1999]) se asume que los gobiernos son benevolentes y que buscan la eficiencia y la equidad regionales. Las transferencias intergubernamentales tienen un rol importante, ya que cubren el desequilibrio vertical que resulta de la asignación

⁵ El residuo fiscal es la diferencia entre los aportes realizados (pago de impuestos) y los recibidos (valor del beneficio recibido); Buchanan, 1950.

⁶ La correspondencia fiscal marginal perfecta se refiere al caso de un GSN que recibe transferencias, pero que si quiere expandir la provisión de servicios públicos debe financiarla con recursos propios; Oates 1972, 1977. Las teorías de SGT enfatizan que los GSN deben tener control sobre sus recursos propios de modo de incrementarlos si desean expandir sus gastos.

eficiente de recursos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. Las transferencias son también un instrumento para corregir los efectos de los desequilibrios económicos regionales y reducir los residuos fiscales. El residuo fiscal será diferente sin transferencias, ya que para proveer la misma cantidad de bienes será necesaria una mayor presión tributaria, o con igual presión tributaria, la cantidad de bienes provista será menor.

A medida que se desarrollaban las FGT, fue surgiendo evidencia que ponía en duda la existencia de los “gobiernos benevolentes”, y estos fueron reemplazados por burócratas y/o políticos con sus propias funciones objetivo. Tal es el caso de los burócratas maximizadores del presupuesto de Niskanen (1968) y de los políticos maximizadores del “excedente para uso discrecional” de Brennan y Buchanan (1977, 1978). Por otro lado, ciertos hallazgos empíricos sugerían que los políticos de los gobiernos subnacionales no seguían los deseos de los ciudadanos al utilizar las transferencias recibidas del gobierno central (GC) (el “*flypaper-effect*”⁷), y que los políticos del GC no diseñaban las transferencias de acuerdo con los factores determinantes sugeridos por la teoría normativa, sino que aparecían factores políticos con alto poder explicativo.⁸ Estos aportes fueron el comienzo de lo que hoy se denomina “nuevas teorías del federalismo fiscal” (Oates, 2008). Una rama de estas nuevas teorías es la “economía política del federalismo fiscal” (EPFF), que reemplaza la idea de los políticos y burócratas que buscan sus propios objetivos. Estas nuevas teorías consideran las relaciones principal-agente, la información asimétrica y los mecanismos imperfectos de control. En ese nuevo escenario, la EPFF reexamina los beneficios y costos de la centralización-descentralización fiscal. Uno de los supuestos de la FGT, la provisión uniforme de bienes subnacionales, desaparece, ya que esa provisión puede diferir como resultado de variables políticas (por ejemplo, por el funcionamiento de las legislaturas). El análisis de costo-beneficio se realiza entre las ganancias de la provisión descentralizada por un mejor ajuste a las preferencias locales y un mayor control o responsabilización (“*accountability*”), y la posibilidad de obtener menores costos e internalizar externalidades. Las transferencias intergubernamentales no desempeñan un papel importante en estas nuevas teorías (Oates, 2008).

La otra rama de los nuevos avances está constituida por las teorías del federalismo fiscal de segunda generación (SGT, por sus siglas en inglés). En este caso pueden visualizarse dos avenidas de análisis. La predominante es la que enfatiza “un lado malo” de la descentralización fiscal: las transferencias generan una restricción presupuestaria blanda, que lleva a comportamientos perversos de los GSN que culminan con la crisis de todo el sector fiscal y de la economía del país. A esto se suma el “otro lado malo” de las transferencias: el GC concentra los recursos fiscales y los utiliza como medio de control político de los GSN. En esta visión más amplia los comportamientos destructivos pueden surgir del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales. El supuesto de la FGT, de que la estructura federal existente es estable y permanente en el tiempo, no se mantiene en la SGT (Oates, 2005). Esta literatura reconoce que dentro de la sociedad y del sector público hay fuerzas que pueden debilitar la estructura y el funcionamiento del sistema federal. Esas fuerzas en

⁷ Véase, entre otros, Hines y Thaler (1995).

⁸ Consúltense, entre otros, Holcombe y Zardkooh (1981); Porto y Sanguinetti (2001).

operación son de dos tipos (de Figueiredo y Weingast, 1997; Oates, 2005): 1) la intromisión del gobierno central, que disminuye el poder de los gobiernos descentralizados y puede llevar a la destrucción de la estructura federal, y 2) los comportamientos oportunistas de los gobiernos descentralizados que buscan obtener beneficios para sus jurisdicciones transfiriendo los costos al resto del país. La estabilidad y gobernabilidad del sistema fiscal es un delicado equilibrio entre esas dos fuerzas. Weingast (1995) agrega la relación entre el crecimiento económico y el modelo de federalismo que posibilita el buen funcionamiento de los mercados (*"market-preserving federalism"* [Qian y Weingast, 1997]). El federalismo preservador del mercado genera incentivos para que los GSN inviertan sus recursos en forma eficiente para mejorar su posición competitiva (Qian y Weingast, 1997; Weingast, 1995, 2009). Una combinación de estos argumentos reforzó la importancia de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales y provocó un cambio en las políticas sugeridas para la asignación de funciones (gastos) y recursos.

En la SGT la secuencia para organizar la estructura vertical del sector público cambia: primero se asignan los gastos o funciones y luego los impuestos, con la finalidad de lograr una restricción presupuestaria fuerte. El punto clave en esta visión es que para que los GSN provean una cantidad eficiente de bienes públicos subnacionales es necesario que recauden sus propios impuestos. Como los GSN realizan gastos con un componente redistributivo (educación, salud, asistencia social), se abandona el principio del beneficio como guía exclusiva para diseñar los impuestos y se abre el paso a impuestos basados en el principio de capacidad de pago, tratando de minimizar las pérdidas por carga excedente. Las pérdidas de eficiencia y de equidad por imponer una restricción presupuestaria fuerte deben compararse con los beneficios derivados de evitar tanto las crisis fiscales y económicas en todo el país, como el control político de parte del GC, fenómenos posibilitados por las transferencias intergubernamentales. Qué impuestos son los más adecuados es un tema de gran complejidad estudiado por Bird (2010), Corbacho, Fretes Cibils y Lora (2012), y Fretes Cibils y Ter-Minassian (2015).

La autonomía puede estar sujeta a condicionamientos establecidos por el gobierno central tanto del lado de los ingresos como de los gastos.⁹ Un par de ejemplos aclara la importancia de este punto. Australia tiene una relación de recursos propios/recursos totales subnacionales (autonomía) igual al 31,4%. Pero el 58,6% de los recursos subnacionales propios está sujeto a limitaciones en cuanto a fijación de las bases y alícuotas, de modo que la autonomía "corregida" se reduce del 31,4% al 18,5%.¹⁰ El otro caso corresponde a Brasil. La relación recursos propios/gasto total era igual a 0,771 en 2004 (Gomes, 2012). Cuando Gomes considera las restricciones sobre el uso de esos recursos, por afectaciones, la "autonomía propiamente dicha" se reduce del 77,1% al 48,1%.

Para el análisis de la autonomía fiscal de los GSN, en el marco del presente estudio se utiliza la relación entre recursos propios y gastos totales. Esta relación, que equivale a la correspondencia fiscal media, calcula qué grado del gasto subnacional se paga con impuestos decididos por la autoridad subnacional, que asume de esa

⁹ Véanse, entre otros, Blöchlinger y King (2006); Blöchlinger (2015) y Gomes (2012).

¹⁰ En Blöchlinger y King (2006) hay cálculos para todos los países de la OCDE.

forma el costo político de recaudar. No tiene en cuenta que una parte del financiamiento vía transferencias se recauda en la propia jurisdicción. Tampoco tiene en cuenta las restricciones que sobre las bases imponibles y/o alícuotas puede imponer el gobierno central a través de su normativa o aquellas derivadas de la aplicación de reglas de responsabilidad fiscal.

Otras medidas de autonomía fiscal comúnmente utilizadas, pero no contempladas en el presente estudio son: i) recursos propios más transferencias no condicionadas sobre el gasto total; esta medida refleja el poder de decisión en cuanto a gastos del gobierno local (GL); ii) incremento de los recursos propios sobre incremento en el gasto para un período determinado, medida que refleja la correspondencia fiscal marginal; y iii) transferencias no condicionadas sobre transferencias totales, que refleja el poder de decisión de los GSN en cuanto al gasto de las transferencias recibidas del gobierno central.

2.3. Descentralización, autonomía y aspectos distributivos regionales

En general, los gobiernos subnacionales tienen jurisdicción no solo sobre grupos de personas con preferencias distintas (a partir de esas diferencias surgen las ventajas de la organización descentralizada) sino también sobre territorios con distintas bases imponibles y distintos costos de provisión de los servicios públicos. Existen regiones ricas y pobres, con costos de provisión relativamente altos y bajos. Estos dos hechos (desequilibrios territoriales y costos diferenciales) pueden originar migraciones ineficientes (inducidas desde el ámbito fiscal) si es que no se corrigen (vía transferencias intergubernamentales) de modo de igualar los residuos fiscales (Buchanan, 1950) originados en los gobiernos subnacionales. Además de este argumento de eficiencia económica para la igualación de residuos fiscales, existen las cláusulas constitucionales y/o legales que establecen el principio de igualdad de oportunidades o igualdad de provisión de ciertos bienes públicos subnacionales. Por estas dos razones, las transferencias intergubernamentales tienen también la finalidad de compensar los desequilibrios fiscales horizontales (entre gobiernos subnacionales), además del propósito mencionado más arriba de compensar el desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno).

Para analizar la existencia y la intensidad de las políticas distributivas regionales en el marco de las finanzas públicas subnacionales, se utilizan modelos simples de elasticidades de ingresos y gastos de los GSN con respecto al PBG. El test empírico que aplicamos consiste en comparar la elasticidad-ingreso del gasto público de los GSN, con la correspondiente elasticidad-ingreso de sus recursos propios (Bahl y Wallace, 2003). Si los bienes provistos por los GSN son normales o superiores, la elasticidad-ingreso del gasto público será positiva. En general, también será positiva la elasticidad-ingreso de los recursos propios. La comparación de las elasticidades-ingreso y gasto provee un test sobre la existencia de políticas de igualación: si la elasticidad-ingreso del gasto es menor que la de los recursos propios, señala que existe un mecanismo de igualación fiscal regional. O sea, en los GSN con mayor ingreso per cápita, el gasto aumenta menos que sus recursos propios, ya que reciben menos transferencias que aquellos de menor ingreso per cápita. La diferencia entre

las elasticidades-ingreso de los gastos y los recursos indica la intensidad de la política de igualación regional. Para estas estimaciones se utilizan las siguientes ecuaciones:¹¹

$$i) \quad \text{LOG } G_{pc} = a_0 + a_1 \text{LOG } PBG_{pc} + a_2 \text{LOG } POB + u$$

$$ii) \quad \text{LOG } RP_{pc} = a_0 + b_1 \text{LOG } PBG_{pc} + b_2 \text{LOG } POB + u$$

Donde G_{pc} es el gasto per cápita, POB es la población, PBG_{pc} es el producto bruto geográfico per cápita (usado como una *proxy* de ingresos) y RP_{pc} son los recursos propios per cápita; u es un término de error. LOG son logaritmos.

En un segundo ejercicio, con el fin de analizar el régimen de transferencias y observar su monto total¹² y su distribución entre jurisdicciones, se calcula la relación entre las transferencias recibidas por cada GSN y el aporte realizado para financiarlas. En otras palabras, se estima el saldo neto percibido por cada jurisdicción, a fin de identificar jurisdicciones ganadoras y perdedoras netas. Este enfoque permite calcular no solo cuánto recibe cada jurisdicción (el destino de las transferencias) sino también cuanto aporta cada una de ellas (el origen) y calcular los subsidios positivos y negativos otorgados a cada GSN.

2.4. Impacto regional en distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal

Las variables fiscales muestran una gran heterogeneidad entre países y al interior de cada país, ya sea entre los estados, los municipios o al agregado de los GSN. Desde la perspectiva de las finanzas públicas comparadas, es posible analizar las siguientes cuestiones: i) si entre las jurisdicciones existen diferencias en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos que se traduzcan en desigualdad territorial de oportunidades; ii) cuáles son las diferencias de recursos propios (debidas a diferentes bases imponibles, alícuotas y esfuerzo de administración tributaria) y en cuánto limitan el nivel de gastos; iii) si las transferencias compensan y en qué medida las diferencias de recursos propios, y iv) cuál es la correspondencia fiscal de cada jurisdicción. Para responder a estas preguntas se requiere construir escenarios cuyos resultados son útiles para el diseño, la evaluación y la instrumentación de políticas públicas.

En el **escenario de autonomía total**, cada gobierno debe igualar el gasto total con sus recursos propios. En este escenario, en presencia de disparidades regionales de

¹¹ Las estimaciones realizadas en este trabajo deben tomarse con precaución, dado el número limitado de observaciones y variables de control. Las estimaciones realizadas corresponden a regresiones de mínimos cuadrados ordinarios robustos, para el corte transversal del año 2012. Se llevan a cabo regresiones para los recursos propios per cápita, el gasto per cápita, las transferencias per cápita, la correspondencia fiscal y el aporte neto, correspondientes al nivel departamental (estadual), municipal (agrupados por departamento) y subnacional (departamental más municipal). Las variables explicativas son población, PBG per cápita y superficie. El número de observaciones corresponde a la cantidad de departamentos que hay en cada país (27 en Brasil y 32 en México incluyendo en ambos países a sus respectivos distritos federales, 32 departamentos más el Distrito Capital de Bogotá en Colombia y 25 en Perú). El grado de ajuste de las regresiones (R^2) es, en promedio, del 73% en Brasil, del 35% en México, del 67% en Colombia y del 50% en Perú.

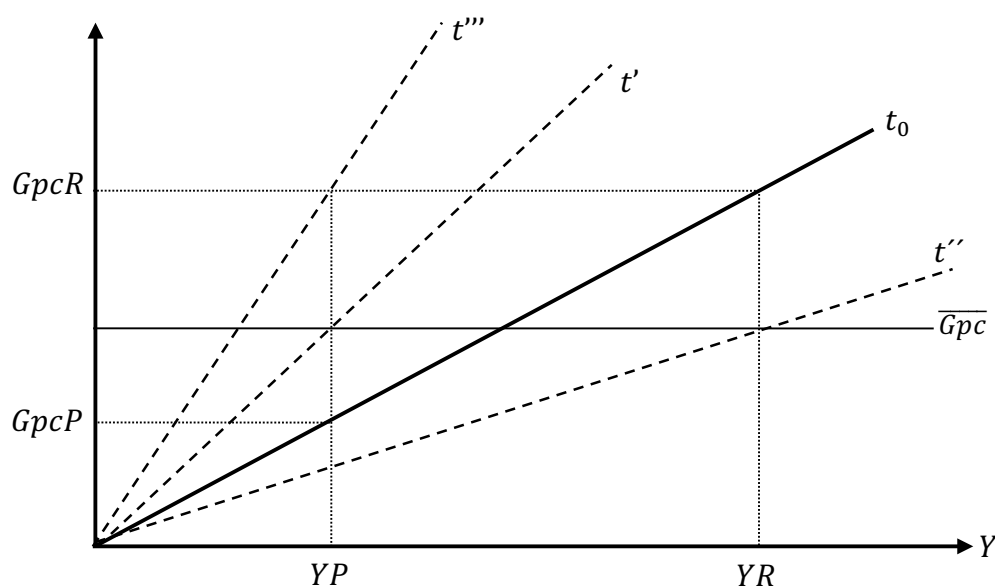
¹² Los montos totales de las transferencias del gobierno central incluyen también aquellas por concepto de regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, canalizadas bajo el régimen jurisdiccional específico prevaleciente en cada país.

ingresos, se producen distintas disponibilidades de bienes públicos subnacionales, medidos con el gasto público, en cada jurisdicción y/o diferencias en los niveles de presión tributaria. El gráfico 1 ilustra esta situación. En el eje vertical se mide el gasto per cápita y en el eje horizontal el ingreso per cápita. Si la alícuota es t_0 y no hay transferencias intergubernamentales, la jurisdicción rica (R) tendrá un gasto per cápita superior al de la región pobre (P) (cantidades G_{pcR} y G_{pcP}). Si la jurisdicción P desea obtener el mismo nivel de gasto que la región R (G_{pcR}), debe aumentar la presión tributaria hasta $t''' > t_0$. A las personas se les dispensa un trato diferente según la jurisdicción en la que vivan.

El escenario de autonomía total puede defenderse porque incentiva la asignación eficiente de recursos (Bird, 2001): las jurisdicciones que reciben el beneficio del gasto cargan con el costo y la responsabilidad de gastar coincide con la de recaudar. El principal problema se origina en el hecho de que, como las regiones difieren en su capacidad tributaria, las ricas dispondrán de más bienes públicos que las pobres con la misma presión tributaria, o menor presión tributaria para obtener un nivel dado de gasto público.

Por esta razón –no tener en cuenta las disparidades horizontales en el diseño de las políticas– la autonomía total no es un objetivo aceptado en forma pura. En las teorías de SGT se propone que la igualdad entre los recursos propios y los gastos sea el objetivo de política para las jurisdicciones más ricas; para el resto de las jurisdicciones serán necesarias transferencias de igualación (Bird, 2010). Un punto interesante en este enfoque es que hay jurisdicciones, las más ricas, que no reciben transferencias. En la mayoría de los regímenes vigentes en el mundo, y en los cuatro países estudiados en este trabajo, todas las jurisdicciones reciben transferencias.

Gráfico 1. Incidencia regional de distintos escenarios de descentralización y autonomía fiscal



Una variante del caso anterior es cuando las dos jurisdicciones deben igualar la provisión de bienes públicos per cápita en un nivel fijado por el gobierno central ($\overline{Gpc}$) con el objetivo de igualar oportunidades (**escenario de igualdad de gasto per cápita**). Si no existen transferencias intergubernamentales, la jurisdicción P debe fijar una alícuota mayor que la jurisdicción R ($t' > t''$ en el gráfico 1). En este caso, la igualdad del gasto público per cápita se logra al costo de un trato impositivo diferente en cada jurisdicción.

El objetivo de igualdad de gasto per cápita en todas las jurisdicciones se fundamenta en la idea de que todas ellas dispongan de una canasta de bienes básicos o primarios. Una cuestión importante en este caso es seleccionar los bienes que componen esa canasta (Oakland, 1994); por ejemplo, la atención básica de la salud y la educación básica son bienes que todos los habitantes deberían recibir con independencia de su lugar de residencia. Otros, como los hospitales de alta complejidad o la educación universitaria no entran en esa categoría. La variedad de bienes aumenta con el tamaño de la población que permite cubrir los costos fijos y variables (es el efecto “zoo” de Oates, 1988).

Un **tercer escenario resultaría de mantener las transferencias vigentes y modificar las otras variables fiscales (gastos, ingresos propios, transferencias)** de las jurisdicciones para lograr distintos objetivos¹³:

i) *Igualar la presión tributaria en todas con un ajuste por el lado del gasto.*

La política de igualdad de la presión tributaria se fundamenta en la necesidad de evitar la competencia tributaria (Break, 1967; Genschel and Schwartz, 2011). Se supone que la base imponible en todas las jurisdicciones depende negativamente de su alícuota y positivamente de la alícuota del resto. Para atraer base imponible una jurisdicción disminuye su alícuota; lo mismo hará el resto de las jurisdicciones. El resultado será menor recaudación en todas y, por consiguiente, una tendencia a una provisión sub-óptima de bienes. En Tiebout (1956), en cambio, se visualiza la competencia interjurisdiccional como forma de alcanzar una solución eficiente. Desde otro punto de vista, la competencia tributaria es alentada por Brennan y Buchanan (1977, 1978) como medio de control del tamaño del gasto.

ii) *Igualar el gasto per cápita en todas con un ajuste por el lado de la presión tributaria.*

Esta política iguala el gasto per cápita con el objetivo de lograr igual trato para todas las personas, en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos y cuasi públicos –medida con el gasto per cápita–, con independencia de su lugar de residencia. Este criterio supone que la necesidad de gasto es igual en todas las jurisdicciones por no existir diferencias de costos debidas, por ejemplo, a

¹³ En este ejercicio las transferencias corresponden a la situación real, de modo que para cada jurisdicción permanecen constantes al nivel T_0 . En el caso (i) se iguala la presión tributaria sobre el PBG y se ajusta el gasto; en (ii) se iguala el gasto y el ajuste recae sobre los recursos propios. Se asume que la restricción presupuestaria sin endeudamiento es: $G = RP + T_0$.

economías o deseconomías de escala. Como las transferencias no se modifican, el ajuste se realiza por el lado de la presión tributaria.

iii) *Finalmente se supone un escenario de centralización tributaria en el que el gasto se financia solo con transferencias (los RP son iguales a cero)*¹⁴.

La política de financiar los gastos subnacionales totalmente con transferencias se fundamenta en el hecho de que los costos de eficiencia de los impuestos subnacionales son mayores que los de los nacionales debido a la mayor movilidad de las bases tributarias a nivel subnacional (Brueckner, 2004). Con la centralización tributaria total se evitarían esos costos, pero aparecerían los problemas de generar incentivos para la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y de control macroeconómico (debido a la restricción presupuestaria blanda).

En el capítulo 3 se realizan las cuantificaciones correspondientes al enfoque analítico propuesto.

¹⁴ La recaudación se centraliza en cabeza del gobierno nacional, siendo en cada jurisdicción $RP = 0$; el gasto se iguala a las transferencias que se distribuyen por población.

3. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMIA FISCAL SUBNACIONAL

3.1. Descentralización fiscal

En esta sección se comparan los resultados de las cuantificaciones de indicadores clave de descentralización fiscal para Brasil, Colombia, México y Perú, y se analizan los factores determinantes de la descentralización subnacional en cada uno de ellos. En el anexo se presentan los resúmenes de los estudios de caso para cada país.

i) *Descentralización del gasto del gobierno general*¹⁵

Los cuatro países presentan una significativa descentralización de los gastos hacia los niveles subnacionales (gasto subnacional/gasto total del gobierno general) que varía entre cerca del 50% en los países federales (Brasil 51,5%; México 50,5%) y alrededor de 10 puntos menos en los unitarios (Colombia 38,9%; Perú 41,9%) (Cuadro 1. **Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)**). Por otro lado, se observa que, para los casos de México y Brasil, el gasto de los niveles intermedios de gobierno es superior al gasto registrado en el nivel municipal; esto contrasta con los casos de Colombia y Perú, donde el nivel municipal resulta más importante en términos de gasto. Asimismo, se verifica que el gasto subnacional con respecto al PIB también tiene una alta variabilidad regional, pues representa un 20% en Brasil; un 11,8% en México; un 8,7% en Colombia y un 9,1% en Perú (Cuadro 2).

Cuadro 1. Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)

Nivel de gobierno	Países federales				Países unitarios			
	Brasil		México		Colombia		Perú	
	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos
Central	68,8	48,5	94,3	49,5	82,1	61,1	95,2	58,1
Departamental/ Estadual	25,0	28,7	4,0	42,5	5,2	12,1	0,8	20,6
Municipal	6,1	22,9	1,7	7,9	12,7	26,8	4,1	21,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

¹⁵ La descentralización de los gastos del gobierno general viene dada por la expresión (gasto municipal más gasto departamental) /gasto total de los tres niveles de gobierno. Las cuantificaciones son las del Cuadro 1. Se trata de una información por año. Una expresión similar resulta para los recursos propios. Para avanzar en los estudios sería útil contar con el cálculo de la descentralización a nivel de cada departamento, o sea, $(\text{gasto municipal}_i + \text{gasto departamental}_i) / (\text{gasto municipal}_i + \text{gasto departamental}_i + \text{gasto central}_i)$, donde i son los departamentos. Indica la fracción del gasto total de los tres niveles de gobierno en el departamento i que se realiza de forma descentralizada. No se dispone de información sobre la distribución del gasto central por departamentos necesaria para el cálculo. Una expresión similar resulta para los recursos propios.

Cuadro 2. Estructura vertical del sector público por país, 2012 (porcentaje del PIB)

Nivel de gobierno	Países federales				Países unitarios			
	Brasil		México		Colombia		Perú	
	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos	Recursos	Gastos
Central	27,1	18,8	23,2	11,6	16,1	13,7	22,2	12,5
Departamental/ Estadual	9,8	11,1	1,0	9,9	1,0	2,7	0,2	4,5
Municipal	2,4	8,9	0,4	1,9	2,5	6,0	1,0	4,6
Total	39,3	38,9	24,7	23,3	19,6	22,5	23,3	21,6

ii) *Descentralización de los recursos del gobierno general*

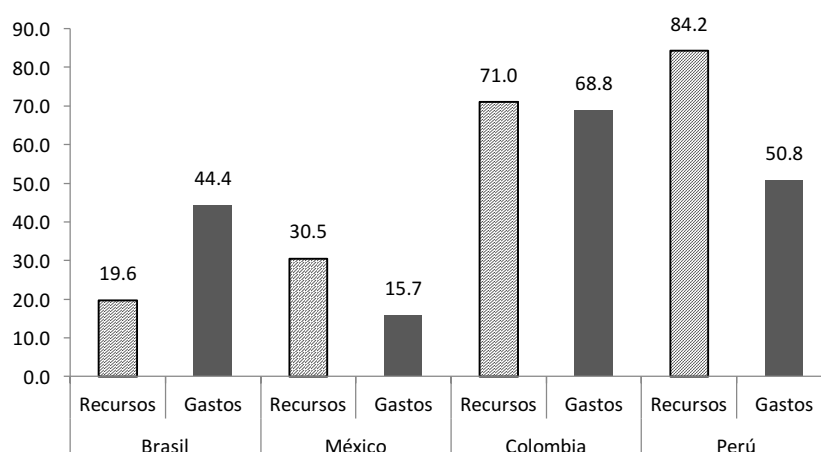
En los cuatro países analizados, los recursos están altamente centralizados, con independencia de la organización federal o unitaria. La mayor centralización se registra en Perú (95,2%) y México (94,3%), seguidos por Colombia (82,1%) y Brasil (68,8%) (cCuadro 1. **Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)**).

Si se comparan los niveles de descentralización de ingresos y gastos, se observa que los cuatro países exhiben un importante desequilibrio fiscal vertical (diferencia entre gastos y recursos propios; Cuadro 1. **Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)**). Los recursos se concentran en el gobierno central y buena parte del gasto se realiza a nivel subnacional.

iii) *Descentralización dentro del nivel subnacional de gobierno; promedio por países.*

La estructura del sector subnacional (variables fiscales municipales/variables subnacionales) es muy heterogénea, con independencia de la organización unitaria o federal de los países. El porcentaje de gastos realizados por los gobiernos municipales es relativamente similar en Brasil, Colombia y Perú (entre un 44% y un 54%) y menor en México (15,7%). La importancia de los recursos propios municipales como porcentaje del total de recursos propios subnacionales es del 19,6% en Brasil; 30,5% en México; 68,8% en Colombia y 84,2% en Perú (Cuadro 1. **Estructura vertical del sector público por país, 2012 (participación porcentual)** Gráfico 2). En Perú, al igual que en Colombia, la participación de los recursos propios municipales es superior a la de los departamentos (4,1% de la recaudación total versus 0,8%); como la participación relativa en los gastos totales es similar (20,6% los departamentos y 21,3% en las municipalidades), el nivel intermedio de gobierno es más dependiente de las transferencias.

Gráfico 2. Participación municipal a nivel subnacional, 2012 (porcentaje)



iv) *Grado de descentralización del sector subnacional al interior de los países; por estados dentro de cada país.*

En el punto anterior (iii) se cuantificó la descentralización fiscal subnacional utilizando la relación promedio de los gastos e ingresos municipales dentro del sector subnacional de cada país (o sea, gastos municipales totales sobre gasto subnacional total, y una relación similar para los ingresos). Los promedios ocultan heterogeneidades, ya que el grado de descentralización subnacional varía significativamente al interior de cada país. Los GSN de nivel intermedio (estados) no constituyen un conjunto homogéneo dentro de cada país en cuanto a su estructura vertical. El cuadro 3 muestra las disparidades en el grado de descentralización. A modo de ejemplo, en Colombia el porcentaje de los recursos municipales respecto de los recursos subnacionales presenta una gran dispersión entre departamentos, y la relación entre el mayor valor y el menor asciende 35 veces.¹⁶ En cambio, en Brasil es 2,3 veces, en Perú 3,4 veces y en México 4,3.

Por el lado de los gastos municipales ocurre algo similar. El indicador gastos municipales como porcentaje de los gastos totales subnacionales muestra en Colombia una variación entre el máximo y el mínimo de 7,2 veces, mientras que en Brasil es de 2,5 veces.

Cuadro 3. Indicadores de descentralización subnacional, 2012 (porcentaje)

Estadístico	Recursos municipales / Recursos subnacionales (2012)				Gastos municipales / Gastos subnacionales (2012)			
	Brasil	México	Colombia	Perú	Brasil	México	Colombia	Perú
Mínimo	10,6	15,6	2,9	28,5	20,2	8,6	13,9	16,9
Media	19,6	30,5	71,0	84,2	44,3	15,7	68,8	50,8
Máximo	24,6	67,3	100	98,4	50,6	22,0	100	82,9
Máx./Mín.	2,3	4,3	34,8	3,4	2,5	2,6	7,2	4,9

¹⁶ Este resultado surge de relacionar para el año 2012 el indicador de la Ciudad Capital de Bogotá con el del departamento de San Andrés.

Desviación estándar	3,3	12,4	18,6	14,7	8,6	3,0	17,6	12,8
Coefficiente de variación	0,17	0,41	0,26	0,17	0,19	0,19	0,26	0,25

- v) *Factores determinantes de la descentralización fiscal subnacional, promedio de cada país, e implicancias de política.*¹⁷

Para una mejor comprensión de la descentralización fiscal subnacional y sus factores determinantes, se realizó un análisis econométrico básico cuyas estimaciones revelan que a mayor población del estado-departamento, existe un mayor grado de descentralización de gastos y recursos hacia las municipalidades en Brasil, Colombia y Perú.¹⁸ La mayor importancia relativa de las municipalidades en los estados más poblados permite adaptar mejor la oferta a la demanda de bienes municipales a la vez que el costo se reparte en un grupo de mayor tamaño (economías de escala). De las estimaciones resulta que el PBGpc no muestra regularidad como variable explicativa de la descentralización en los países analizados (Cuadro 4).

Cuadro 4. Estimaciones de elasticidades de población e ingreso para el grado de descentralización, 2012

País	Variable	Gasto municipal / Gasto subnacional	Recursos propios municipales / Recursos propios subnacionales
Brasil	Población	0,200***	0,105***
	PBGpc	-0,097	0,163***
México	Población	0,03	-0,098
	PBGpc	0,11	-0,025
Colombia	Población	0,275***	0,360***
	PBGpc	-0,195***	-0,240*
Perú	Población	0,236***	0,075*
	PBGpc	0,206**	0,092

Grado de significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

Los resultados del punto anterior tienen implicancias de política hacia el futuro. Si se prevé que las municipalidades tendrán una participación creciente dentro del sector público subnacional, la política de modernización y fortalecimiento municipal debería ocupar un lugar importante en la agenda de las políticas públicas. Algunos temas de esta agenda comprenden:

- i) **El rediseño del financiamiento con recursos propios.** La literatura sobre asignación de fuentes tributarias a cada nivel de gobierno brinda un conjunto

¹⁷ En el estudio de los factores determinantes de la descentralización se trabaja solo con los datos disponibles en la Plataforma (población) a los que se agrega el PBG. Sería adecuado contar con datos de control tanto económico-sociales como de políticas, utilizadas en otros estudios, pero esos datos no estaban disponibles para todos los departamentos. Las variables empleadas tienen un claro fundamento teórico como explicativas del grado de descentralización, ya que reflejan el tamaño de las jurisdicciones y su nivel económico considerado (a mayor tamaño y a mayor riqueza, mayor descentralización).

¹⁸ La población influye de distintas formas en cuanto al grado de descentralización. Para estados-departamentos con escasa población existirán economías de escala, y en ese caso sería beneficiosa la centralización. A medida que aumenta la población los costos fijos y los variables disminuyen. A este argumento del lado de los costos se agrega el argumento de mayor ajuste de la oferta a la demanda. Cuando la población sigue creciendo pueden aparecer costos de congestión. Véanse, entre otros, Litvack y Oates (1970); Oates (1972); Wallis y Oates (1988), y Panizza (1999).

de guías que deberían tenerse en cuenta en el rediseño (véase, por ejemplo, Bird, 2010). Una recomendación de Bird es que para los GL el principal impuesto debe ser el que se aplica sobre la propiedad inmueble, complementado con un impuesto bien diseñado sobre las actividades económicas. Cabe agregar los impuestos sobre vehículos. Las teorías de segunda generación del federalismo aportan también una nueva visión al considerar que si el gobierno municipal se financia en su mayor parte con recursos propios, tendrá incentivos para promover del desarrollo local, ya que aumentará la base imponible municipal (capacidad tributaria).

- ii) **El rediseño de los sistemas de transferencias** (evitando crear incentivos que desalienten el esfuerzo fiscal propio y/o que alienten la expansión excesiva del gasto). Las SGT consideran que las transferencias originan una restricción presupuestaria blanda que lleva a comportamientos fiscales no prudentes, razón por la cual proponen una visión de la asignación de recursos y gastos a los niveles subnacionales de gobierno distinta de la de las teorías de primera generación: primero determinar los gastos y luego asignar los recursos, de modo de generar una restricción presupuestaria fuerte. Bird (2010) propone que las regiones más ricas se autofinancien.
- iii) **La mejora en la eficiencia (reducción de costos) en la prestación de los servicios.** Este es un campo importante y con relativamente pocos avances debido a las dificultades, sobre todo de tipo informativo. Entre las preguntas fundamentales a las que deberían dirigirse los esfuerzos cabe señalar las siguientes: qué relación existe entre necesidad de gasto y gasto per cápita; qué relación con las transferencias per cápita, y qué relación se observa entre los recursos propios y la capacidad tributaria.

Estas reformas deben enfrentar restricciones de tipo político. Por ejemplo, los impuestos sobre la propiedad inmueble se proponen a partir de consideraciones de eficiencia (base imponible no móvil, baja elasticidad de oferta, el propietario es conocido), pero están sujetos a críticas basadas en el hecho de que la base imponible no se ajusta, en general automáticamente: la base está distribuida de manera diferencial a lo largo del territorio. Otro punto importante es que se trata de un impuesto visible (aconsejable desde el punto de vista teórico), pero con fuertes resistencias de parte de la ciudadanía y los políticos. También surgen resistencias cuando se trata de modificar los regímenes de transferencias, ya que surgirán ganadores y perdedores. La mejora de la eficiencia debe enfrentar los problemas de asimetrías de información entre los niveles de gobierno y la resistencia de los grupos que pueden resultar perjudicados.

Como parte del análisis econométrico, también se realizó la estimación de los gastos y recursos propios per cápita a nivel subnacional con la población y el producto bruto per cápita (véase el cuadro 5). Los resultados de estas estimaciones revelan que, para todos los países de la muestra, el gasto per cápita de los GSN intermedios disminuye con el tamaño de la población, en tanto que no se modifica a nivel de los municipios (excepto en México). Por consiguiente, para el sector subnacional total los coeficientes

son negativos para la población. El significado es que a medida que aumenta la población la descentralización subnacional se incrementa.

Los recursos propios del nivel intermedio no tienen relación con la población (excepto en Colombia). A nivel municipal predominan los coeficientes positivos con respecto a la población. Para el total subnacional el coeficiente estimado para la población es no significativo (excepto en Perú). Estos resultados son consistentes con las estimaciones anteriores del cuadro 4. Por ejemplo, en Brasil, las participaciones de las municipalidades en el gasto subnacional y en los recursos propios aumentan con el tamaño de la población (cuadro 4); en el cuadro 5 ese resultado se explica porque el gasto y los recursos propios de los estados disminuyen con la población en tanto que los municipales no se modifican ni se incrementan.

Los gastos y recursos propios de los estados, municipalidades y el total subnacional se relacionan positivamente con el PBGpc, lo cual indica que se trata de bienes “normales” y que los recursos propios aumentan con el PBGpc.

Cuadro 5. Estimación de la relación de gastos e ingresos per cápita con la población y el producto bruto per cápita en los niveles subnacionales, 2012

Variables endógenas	Países federales				Países unitarios			
	Brasil		México		Colombia		Perú	
	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc
Departamental								
Gasto per cápita	-0,215***	0,552***	-0,131***	0,120**	-0,427***	0,461***	-0,612***	-0,2
Recursos propios per cápita	-0,020	0,883***	0,2	0,801***	-0,255***	0,940***	-0,4	0,4
Municipal								
Gasto per cápita	0,040	0,427***	-0,167**	0,199**	0,09	0,07	-0,1	0,354*
Recursos propios per cápita	0,101**	1,127***	-0,2	0,5	0,315***	0,597***	0,255**	1,064***
Subnacional								
Gasto per cápita	-0,160***	0,524***	-0,170***	0,089*	-0,095*	0,297**	-0,360***	0,1
Recursos propios per cápita	-0,004	0,964***	-0,1	0,557***	-0,06	0,822***	0,180**	0,972***

Grado de significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

3.2. Disparidades regionales de ingresos, gastos, transferencias y autonomía: redistribución regional de recursos

En esta sección se detallan los resultados de la cuantificación de las disparidades horizontales de los gastos, ingresos y transferencias, se muestra la relación entre las transferencias, la población y el PBGpc, se expone la correlación entre las transferencias y los recursos propios y entre estas y los gastos, y se presentan algunas conclusiones sobre la correspondencia fiscal subnacional en los países estudiados.

i) *Disparidades horizontales de gastos per cápita en el nivel subnacional de gobierno*

Se observan grandes disparidades horizontales del gasto per cápita en los GSN intermedios, en las municipalidades y en el agregado subnacional. El cuadro 6 muestra estas disparidades para los países del estudio utilizando índices en relación con el promedio nacional igual a 100. En los GSN intermedios se verifica que la relación entre los valores máximo y mínimo del gasto per cápita es mayor en Perú (20,3 veces) y Colombia (11,2 veces) y es menor en Brasil (3,6 veces) y México (2,1 veces). En los gobiernos municipales, la relación mayor se encuentra en Perú (7,2 veces) y la menor en Brasil (2,1 veces). Estos resultados son importantes al evaluar la descentralización; por ejemplo, en Brasil el gasto público per cápita varía entre un 54% menor al promedio y un 94% superior al promedio a nivel de departamentos. Las diferencias son más leves a nivel de municipalidades: entre un 38% inferior al promedio y un 29% superior. Perú muestra la mayor heterogeneidad. La conclusión es que *dentro de cada país hay fuertes disparidades en el nivel de gastos per cápita, lo que podría exacerbar la desigualdad de oportunidades en cuanto al acceso de bienes públicos subnacionales. Cabe aclarar que las diferencias en los gastos per cápita pueden resultar de diferencias en los costos de provisión y/o en la calidad de los bienes. Queda como un punto para la agenda de investigación, sumado a la relación de estas variables con la estructura de los gastos (clasificación económica y funcional).*

Cuadro 6. Gasto per cápita en los GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100)

Nivel de gobierno	País	Mínimo	Media	Máximo	Máx./Mín.	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Departamental / estadual	Brasil	54	100	194	3,6	41	0,41
	México	76	100	162	2,1	22	0,22
	Colombia	56	100	628	11,2	134	1,34
	Perú	14	100	286	20,3	63	0,63
Municipal	Brasil	62	100	129	2,1	21	0,21
	México	38	100	173	4,6	29	0,29
	Colombia	32	100	150	4,7	26	0,26
	Perú	55	100	395	7,2	76	0,76
Subnacional	Brasil	61	100	158	2,6	26	0,26
	México	75	100	166	2,2	22	0,22
	Colombia	76	100	299	4,0	46	0,46
	Perú	40	100	335	8,3	60	0,60

ii) *Disparidades horizontales de recursos propios en el nivel subnacional de gobierno*

También del lado de los recursos propios per cápita existen importantes disparidades medidas en relación con el promedio (Cuadro 7). Tomando como ejemplo Brasil, a nivel de los GSN intermedios los recursos propios varían entre un 28% inferior al promedio y un 106% superior. La mayor variabilidad para los GSN intermedios se registra en Perú y Colombia (coeficientes de variación de 1,27 y 1,39, respectivamente, para los departamentos); para las municipalidades el mayor valor del coeficiente de variación (0,72) corresponde a México. La conclusión es que *no existe igualdad en la generación de recursos propios per cápita, lo que podría llevar a una mayor dependencia de las transferencias de igualación desde niveles superiores de gobierno para lograr niveles similares de gasto per cápita.*

Cuadro 7. Recursos propios per cápita en los GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100)

Nivel de gobierno	País	Mínimo	Media	Máximo	Máx./Mín.	Desvío estándar	Coeficiente de variación
Departamental / estadual	Brasil	72	100	206	2,8	39	0,39
	México	32	100	467	14,5	76	0,76
	Colombia	55	100	791	14,4	139	1,39
	Perú	18	100	596	33,6	127	1,27
Municipal	Brasil	28	100	185	6,5	41	0,41
	México	14	100	342	23,7	72	0,72
	Colombia	4	100	247	59,1	47	0,47
	Perú	12	100	211	17,5	47	0,47
Subnacional	Brasil	35	100	165	4,7	36	0,36
	México	30	100	324	10,9	56	0,56
	Colombia	38	100	321	8,5	56	0,56
	Perú	15	100	180	11,9	47	0,47

iii) *Autonomía fiscal en el nivel subnacional*

El análisis comparativo de los países estudiados revela que Brasil es el país con el mayor grado de autonomía fiscal subnacional. A nivel agregado (estados más municipalidades) Brasil registra un 61% de correspondencia fiscal (autonomía) para el año 2012; le siguen Colombia con un 40%; y Perú y México, ambos con un 12%. Por otro lado, cabe destacar la elevada autonomía fiscal de los estados en Brasil y los departamentos de Colombia (73% y 37% de correspondencia fiscal, respectivamente). A nivel municipal, el país con mayor autonomía es Colombia (41%), seguido de Brasil (27%). Estas mediciones revelan la importancia de continuar profundizando los procesos de descentralización en los países de la muestra a fin de que los GSN alcancen una mayor correspondencia entre sus ingresos y sus gastos (la denominada “conexión Wickselliana”).

Cuadro 8. Correspondencia fiscal, por nivel de gobierno y por país (porcentaje)

Nivel de gobierno	País	Correspondencia fiscal (porcentaje)	
		Promedio 2002-12	2012
Nivel intermedio (estado-departamento)	Brasil	74,5	72,8
	México	9,6	9,9
	Colombia	30,5	37,3
	Perú	4,5	4,0
Municipal	Brasil	27,1	27,1
	México	23,8	23,2
	Colombia	36,5	41,2
	Perú	32,4	20,7
Agregado subnacional	Brasil	63,4	61,2
	México	11,9	12,0
	Colombia	34,4	40,0
	Perú	16,4	12,5

La correspondencia fiscal varía de manera notable entre los estados y los municipios. El cuadro 9 presenta la correspondencia fiscal normalizada (promedio=100) para el año 2012. En los países estudiados, para los estados, las diferencias máxima/mínima de la correspondencia fiscal varían entre 4 y 18,8 veces; a nivel municipal, varían entre 3,6 y 39,2 veces, y en el agregado subnacional entre 3 y 51 veces. En los tres niveles, la menor diferencia corresponde a Brasil y la mayor a Perú. A modo de ejemplo, en Brasil hay estados con correspondencia fiscal un 65% inferior al promedio y otros con un valor del 38% superior. En Perú la correspondencia fiscal mínima es un 84% inferior al promedio en los departamentos, un 92% inferior a nivel de municipios y un 91% inferior en el agregado subnacional.

Cuadro 9. Correspondencia fiscal departamental, municipal y subnacional por país, 2012 (promedio=100)

Nivel de gobierno	País	Mínimo	Media	Máximo	Máx./Mín.	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Departamental / estadual	Brasil	35	100	138	4,0	28	0,28
	México	32	100	409	13,0	65	0,65
	Colombia	20	100	158	8,1	37	0,37
	Perú	16	100	300	18,8	66	0,66
Municipal	Brasil	40	100	144	3,6	26	0,26
	México	13	100	207	15,7	47	0,47
	Colombia	13	100	186	14,1	38	0,38
	Perú	8	100	320	39,2	68	0,68
Subnacional	Brasil	41	100	120	3,0	25	0,25
	México	29	100	337	11,8	54	0,54
	Colombia	20	100	192	9,5	37	0,37
	Perú	9	100	446	51,0	85	0,85

La correspondencia fiscal aumenta con la población y el PBGpc en los dos niveles de gobierno en Brasil y Colombia. En México y Perú los resultados son menos claros, y en algunos casos son significativos y en otros no (Cuadro 10).

Cuadro 10. Elasticidades estimadas para la correspondencia fiscal a nivel subnacional, por país

Nivel de gobierno	Países federales				Países unitarios			
	Brasil		México		Colombia		Perú	
	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc
Departamental	0,206***	0,303***	0,311***	0,682***	0,173***	0,479***	0,22	0,545**
Municipal	0,062**	0,700***	-0,025	0,332	0,230***	0,527***	0,379	0,709**
Subnacional	0,156***	0,440***	0,077	0,467**	0,04	0,525***	0,539***	0,824***

Nivel de significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

iv) *Transferencias intergubernamentales*

Las transferencias constituyen el medio para compensar los desequilibrios fiscales horizontales. El cuadro 11 muestra las transferencias en términos per cápita recibidas por los estados, las municipalidades y el agregado subnacional, por países, para el año 2012. En general, las diferencias de las transferencias son mayores que las observadas a nivel de los gastos y los recursos propios. En Perú el departamento que menos recibe obtiene un 86% menos que el promedio, comparado con el que recibe más, con un 201% superior al promedio. En Brasil los valores extremos son 52% inferior al promedio y 441% superior. En las municipalidades las diferencias son menores.

Cuadro 11. Transferencias per cápita a GSN intermedios, municipios y al nivel subnacional, 2012 (promedio=100)

Nivel de gobierno	País	Mínimo	Media	Máximo	Máx./Mín.	Desviación estándar	Coefficiente de variación
Departamental / estadual	Brasil	48	100	541	11,3	541	5,41
	México	77	100	169	2,2	25	0,25
	Colombia	47	100	705	14,9	158	1,58
	Perú	14	100	301	21,3	64	0,64
Municipal	Brasil	69	100	131	1,9	15	0,15
	México	31	100	195	6,3	28	0,28
	Colombia	63	100	194	3,1	29	0,29
	Perú	28	100	464	16,8	102	1,02
Subnacional	Brasil	67	100	304	4,5	62	0,62
	México	66	100	175	2,7	25	0,25
	Colombia	50	100	253	5,0	49	0,49
	Perú	20	100	350	17,5	67	0,67

v) *Gastos, recursos propios y transferencias*

En la introducción de este trabajo se formularon dos preguntas: si existe igualdad de oportunidades entre los gobiernos subnacionales en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medidos con el gasto público) y si los recursos propios difieren entre gobiernos. De acuerdo con los puntos (i) y (ii) anteriores, las respuestas han sido negativas. Una pregunta adicional que resulta de esos hallazgos es si las transferencias de los niveles centrales de gobierno compensan o amplifican las diferencias de recursos propios. Al respecto, en el punto (iv) anterior se ha visto que

también las transferencias varían de modo horizontal en forma significativa. Para avanzar en el conocimiento del tema se calculan dos medidas de correlación simple, entre las transferencias y el gasto y entre las transferencias y los recursos propios. La correlación simple entre gastos y transferencias, en valores per cápita, es positiva. Una interpretación es que se otorgan más transferencias para compensar mayores necesidades o mayores costos de provisión de los servicios (por ejemplo, dispersión de la población, diferentes estructuras de edades, etc.) o, alternatively, que las transferencias incentivan el derroche de recursos (Cuadro 12). Se trata de una relación que se deberá investigar con más profundidad en futuros estudios.

Cuadro 12. Correlación simple entre los gastos per cápita y los ingresos por transferencias per cápita, por nivel de gobierno y por país

País	Países federales		Países unitarios	
	Brasil	México	Colombia	Perú
Nivel departamental	0,6388*	0,9564*	0,8416*	0,9928*
Nivel municipal	0,9703*	0,9063*	0,8767*	0,9210*
Nivel subnacional	0,7597*	0,9758*	0,7260*	0,9536*

(*) Estadísticamente significativa al 5%.

Nota: Las variables se expresan en logaritmos.

La correlación simple entre las transferencias y los recursos propios, en valores per cápita, es positiva, lo cual sugiere complementariedad entre las dos fuentes de financiamiento y la posible inexistencia de “pereza fiscal”. Esta también es una relación que habrá que investigar con mayor detalle en futuros estudios (Cuadro 13).

Cuadro 13. Correlación simple entre los recursos propios per cápita y los ingresos por transferencias per cápita, por nivel de gobierno y por país

País	Países federales		Países unitarios	
	Brasil	México	Colombia	Perú
Nivel departamental	0,1223*	0,4652*	0,3841*	0,7523*
Nivel municipal	0,7674*	0,4932*	0,4945*	0,2674*
Nivel subnacional	0,2697*	0,6027*	0,3633*	0,2246*

(*) Estadísticamente significativa al 5%.

Nota: Las variables se expresan en logaritmos.

vi) *Relación entre transferencias intergubernamentales, población y producto bruto per cápita*

Se estimaron las elasticidades de las transferencias per cápita con la población y el PBGpc. Los coeficientes de la población son negativos y significativos (Cuadro 14): las transferencias disminuyen al aumentar la población de las jurisdicciones. Una posible explicación reside en la existencia de economías de escala que hacen que el costo de provisión de los servicios públicos se reduzca al incrementarse la población, y/o que la mayor población posibilite un mejor aprovechamiento de la capacidad tributaria propia. Para las municipalidades, los coeficientes estimados no son significativamente distintos de cero, lo cual indica la inexistencia de los dos efectos antes mencionados. Los coeficientes correspondientes al PBGpc son no significativos, excepto en el caso de las municipalidades de Brasil (positivo y significativo).

Cuadro 14. Elasticidades estimadas para las transferencias per cápita, nivel subnacional, por país

Nivel de gobierno	Países federales				Países unitarios			
	Brasil		México		Colombia		Perú	
	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc	Población	PBGpc
Departamental	-0,402***	-0,169	-0,205***	0,033	-0,428***	0,014	-0,605***	-0,214*
Municipal	-0,009	0,228***	-0,134	0,112	0,01	0,02	-0,271	0,37
Subnacional	-0,277***	0,007	-0,190***	0,047	-0,202***	0,02	-0,487***	0,051

Significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

Los desarrollos anteriores confirman que los GSN (intermedios y municipales) no son un conjunto homogéneo en cuanto a las variables fiscales. Este es un resultado importante para la política fiscal subnacional, ya que implica que no se pueden diseñar e implementar políticas para el “sector público estadual” sino que deben contemplarse las particularidades de cada uno. Una política que puede ser adecuada para un estado puede no serlo para otros, por lo que se requiere un análisis detallado al interior de cada estado (Bird y Vaillancourt, 1998).¹⁹

vii) *Transferencias y redistribución regional del ingreso*

Los resultados del cuadro 15 revelan, en general, la *existencia de mecanismos de igualación, ya que las elasticidades-PBG de los gastos son menores que las elasticidades-PBG de los recursos propios* (Cuadro 15). La intensidad de la política regional de igualación –dada por la diferencia entre las elasticidades-PBG– difiere entre países y por nivel de gobierno. Por ejemplo: para los gobiernos intermedios, la mayor intensidad corresponde a México y la menor a Perú.

Cuadro 15. Elasticidades del ingreso estimadas por nivel de gobierno y país

Variables endógenas	Países federales		Países unitarios	
	Brasil	México	Colombia	Perú
Departamental/Estadual				
Gasto per cápita	0,552***	0,120**	0,461***	-0,2
Recursos propios per cápita	0,883***	0,801***	0,940***	0,4
Municipal				
Gasto per cápita	0,427***	0,199**	0,07	0,354*
Recursos propios per cápita	1,127***	0,5	0,597***	1,064***
Subnacional				
Gasto per cápita	0,524***	0,089*	0,297**	0,1
Recursos propios per cápita	0,964***	0,557***	0,822***	0,972***

Significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

En un ejercicio alternativo se calculó la diferencia entre las transferencias recibidas por los GSN y el aporte realizado para su financiamiento. O sea, se estableció qué jurisdicciones “ganan” y cuales “pierden” en el sistema de transferencias fiscales. El aporte neto aumenta con la población y con el PBG tanto para los estados como para

¹⁹ “One cannot pick an Institution from a specific setting, plant it in the alien soil of another environment, and expect to obtain the same results” (Bird y Vaillancourt, 1998: 35). Los principios generales del federalismo fiscal son guías importantes para la política fiscal, pero deben tomarse en cuenta las características locales.

el conjunto subnacional; los resultados son menos regulares en las municipalidades. Los de las estimaciones se presentan en el cuadro 16.²⁰

Cuadro 16. Aporte neto por niveles de gobierno, semi-elasticidad respecto de la población y el PBGpc

Nivel de gobierno	País	Elasticidades del aporte neto respecto de:	
		Población	PBGpc
Nivel intermedio (estado-departamento)	Brasil	684***	638**
	México	3.609*	7.535*
	Colombia	198***	267**
	Perú	475***	425***
Nivel municipal	Brasil	5.117	1.021***
	México	633	1.368
	Colombia	-48	378***
	Perú	196	-66
Agregado subnacional	Brasil	777***	1.517***
	México	4.243	8.903*
	Colombia	150**	646***
	Perú	671***	358

Significancia: * p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01.

3.3. Escenarios de autonomía e impacto distributivo regional

Sobre la base de los datos de la Plataforma se pueden calcular los efectos distributivos de diferentes escenarios teóricos para examinar el efecto de distintas políticas públicas de descentralización sobre las variables fiscales de los estados, municipalidades y el agregado subnacional (cuadro 17). Se comparan los valores del índice de desigualdad de Gini (ponderado con la población de cada departamento o estado), resultantes para cada escenario de política, con el comportamiento real observado. Los escenarios cuantificados se definieron y fundamentaron en la Sección 2.4:

(1) Autonomía total con el gasto total igual a los recursos propios totales y transferencias iguales a cero. Este escenario permite observar lo que ocurriría con la distribución de los gastos, si existiese correspondencia fiscal media perfecta en todas las jurisdicciones. El resultado, que se verifica en los cuatro países y en todos los niveles de gobierno, es un gran aumento en las disparidades de gasto per cápita. A modo de ejemplo, en México los índices de desigualdad para el gasto per cápita, en la situación real, son 0,09, 0,11 y 0,08, para los departamentos, municipalidades y el nivel subnacional total, respectivamente; con autonomía total los índices de desigualdad aumentan a 0,41; 0,28 y 0,33. El resultado de este ejercicio era esperable, dado que cada jurisdicción debe ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria.

(2) Presión tributaria igual al promedio en todas las jurisdicciones, en cuyo caso el gasto se ajusta en función de las diferencias entre la presión tributaria de cada

²⁰ En las regresiones la variable endógena es el aporte neto para cada nivel de gobierno en niveles (tomando valores negativos y positivos). Las variables explicativas, población y PBGpc, se expresan en logaritmos. Los coeficientes estimados se interpretan como semi-elasticidades: cuánto cambia el aporte neto (en valores monetarios per cápita) al cambiar en un 1% la población o el producto per cápita.

jurisdicción y la presión tributaria promedio, manteniendo las transferencias reales. Los resultados son distintos en los países analizados. Las regularidades son que la desigualdad de recursos propios per cápita y de correspondencia fiscal disminuye. Igualar la presión tributaria llevaría a equiparar los recursos propios per cápita si el PBGpc fuera igual en todas las jurisdicciones; las diferencias en el PBGpc regional originarían diferencias en los recursos propios que son menores que en la situación real. Esa menor desigualdad se traslada a la correspondencia fiscal, dado que las variaciones en la desigualdad del gasto per cápita son relativamente bajas.

(3) Gasto per cápita igual al promedio en todas las jurisdicciones, manteniendo las transferencias reales y ajustando el presupuesto con variaciones de la presión tributaria. En este escenario se incrementa mucho la desigualdad de la presión tributaria (en algunos casos el intento de aumentar la presión tributaria más allá de un cierto nivel podría tener efectos contrarios sobre la recaudación).

(4) Transferencias per cápita iguales al promedio, con el gasto financiado solo con transferencias. En este caso extremo, se logra la perfecta igualdad en todos los países de la muestra y en todos los niveles de gobierno, pero con grandes diferencias en el nivel absoluto del gasto per cápita comparado con la situación real.²¹ Estos resultados constituyen elementos para formular políticas de descentralización orientadas a reducir las disparidades regionales detectadas en este trabajo.

²¹ Esta alternativa no se incluye en el cuadro 17, ya que el índice de Gini resulta igual a cero para gastos y transferencias (igual en todos los niveles de gobierno y en todas las jurisdicciones). Los recursos propios son iguales a cero en todos los casos.

Cuadro 17. Índice de Gini para distintas alternativas de distribución regional

Estados	Variables fiscales	Brasil			Colombia			México			Perú		
		Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional
Situación real	Recursos propios per cápita	0.22	0.35	0.24	0.26	0.40	0.28	0.41	0.28	0.33	0.36	0.63	0.56
	Transf. per cápita	0.18	0.07	0.10	0.23	0.12	0.17	0.11	0.12	0.11	0.13	0.24	0.14
	Presión tributaria	0.06	0.12	0.05	0.17	0.25	0.12	0.25	0.24	0.19	0.42	0.36	0.22
	Gasto per cápita	0.17	0.14	0.14	0.21	0.13	0.10	0.09	0.11	0.08	0.15	0.19	0.16
	Correspondencia fiscal	0.11	0.23	0.13	0.19	0.31	0.28	0.38	0.22	0.32	0.31	0.58	0.51
Autonomía total (1)	Recursos propios per cápita	0.22	0.35	0.24	0.26	0.40	0.28	0.41	0.28	0.33	0.36	0.63	0.56
	Transf. per cápita												
	Presión tributaria	0.06	0.12	0.05	0.17	0.25	0.12	0.25	0.24	0.19	0.42	0.36	0.22
	Gasto per cápita	0.22	0.35	0.24	0.26	0.40	0.28	0.41	0.28	0.33	0.36	0.63	0.56
	Correspondencia fiscal	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Estados	Variables fiscales	Brasil			Colombia			México			Perú		
		Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional	Departamentos	Municipios	Nivel subnacional
Igual presión tributaria (2)	Recursos propios per cápita	0.26	0.25	0.26	0.24	0.26	0.26	0.26	0.22	0.26	0.26	0.26	0.26
	Transf. per cápita	0.18	0.07	0.10	0.23	0.12	0.17	0.11	0.12	0.11	0.13	0.24	0.14
	Presión tributaria	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Gasto per cápita	0.20	0.12	0.15	0.19	0.10	0.12	0.09	0.12	0.10	0.15	0.17	0.14
	Correspondencia fiscal	0.12	0.16	0.14	0.24	0.23	0.26	0.25	0.18	0.25	0.22	0.30	0.24
Igual gasto per cápita (3)	Recursos propios per cápita	0.08	0.20	0.07	0.44	0.26	0.32	0.50	0.35	0.51	0.80	0.50	0.74
	Transf. per cápita	0.18	0.07	0.10	0.23	0.12	0.17	0.11	0.12	0.11	0.13	0.24	0.14
	Presión tributaria	0.26	0.39	0.25	0.43	0.24	0.25	0.51	0.44	0.50	0.80	0.47	0.75
	Gasto per cápita	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Correspondencia fiscal	0.08	0.20	0.07	0.44	0.26	0.32	0.50	0.35	0.51	0.80	0.50	0.74

(1) Se simula un escenario donde el gasto total es igual a los recursos propios totales.

(2) El gasto público se ajusta en función de las diferencias entre la presión tributaria de cada jurisdicción y la presión tributaria promedio.

(3) La presión tributaria se ajusta en función de las diferencias entre el gasto per cápita de cada jurisdicción y el gasto per cápita promedio.

4. CONCLUSIONES

Los cuatro países analizados presentan similitudes en cuanto a la descentralización fiscal (gastos subnacionales/gasto total; recursos propios subnacionales/recursos totales): i) significativa descentralización de los gastos hacia los niveles subnacionales; ii) alta concentración de los recursos en el gobierno central, y iii) un importante desequilibrio vertical.

El grado de descentralización fiscal subnacional (gastos y recursos municipales/gastos y recursos subnacionales) varía de forma significativa entre los países de la muestra. La estructura vertical de los GSN es muy heterogénea.

Al interior de cada país, existen grandes disparidades horizontales en cuanto a gasto y recursos propios. Esto implica que no hay igualdad en las capacidades tributarias ni en cuanto a disponibilidad de bienes públicos subnacionales (medida utilizando el gasto).

Las transferencias no compensan esas diferencias, pero las atenúan, dado que existe un componente redistributivo que resulta de comparar las elasticidades-PBG de los gastos y los recursos propios subnacionales.

La autonomía (correspondencia) fiscal varía notablemente entre los GSN intermedios y las municipalidades. Para el año 2012 la relación entre los valores máximo y mínimo de la correspondencia fiscal normalizada fue, a nivel de los GSN intermedios, de 4 veces en Brasil y 18,8 veces en Perú. Para los municipios dicha relación registró valores de 6,6 veces en Brasil y 39, 2 veces en Perú.

En general se observa que la correspondencia fiscal aumenta con la población en los dos niveles subnacionales de gobierno, excepto en las municipalidades de México, lo cual indica que a mayor población existe mayor autonomía fiscal.

Las estimaciones econométricas de este estudio revelan que, a mayor población, mayor es el grado de descentralización de gastos y recursos hacia las municipalidades en Brasil, Colombia y Perú. Los resultados sugieren que, a medida que aumenta la población y/o el PBG per cápita, también aumenta la importancia relativa de las municipalidades. Lo expuesto tiene implicancias de políticas hacia el futuro. Si se prevé que las municipalidades tendrán una participación creciente dentro del sector público subnacional, la política de modernización y fortalecimiento municipal debería ocupar un lugar importante en la agenda.

Otra conclusión relevante de este análisis es que, dada la amplia heterogeneidad entre los GSN intermedios y municipales de cada país, es recomendable que el diseño y la implementación de las políticas fiscales subnacionales se adapten a las particularidades de cada unidad territorial, evitando generalizar políticas públicas por nivel de gobierno. En este sentido se confirma que la Plataforma constituye una herramienta para incorporar las particularidades de los datos de los GSN en el diseño de las políticas de descentralización fiscal.

Sobre la base de los datos de la Plataforma se pueden calcular los efectos de políticas fiscales alternativas sobre las variables fiscales clave de los GSN. Una política de autonomía total, *ceteris paribus*, implicaría un importante aumento de las disparidades de gasto per cápita. La aplicación de una política de igualación de la presión tributaria en todas las jurisdicciones disminuye la desigualdad de los recursos propios per cápita, pero no la elimina, debido a las diferencias de PBGpc. La desigualdad de la correspondencia fiscal también se reduce, debido a la menor desigualdad en los RPpc y a que la desigualdad de los gastos per cápita no se

modifica de manera significativa. Por otro lado, si el objetivo de la política es igualar el gasto per cápita con transferencias constantes, se incrementaría mucho la desigualdad observada en la presión tributaria. Finalmente, si las transferencias son el único medio de financiamiento y se distribuyen en base a la población (igual per cápita) se logra la igualación, pero con niveles absolutos de gasto per cápita que difieren notablemente de la situación real.

El principal instrumento para incidir en el ajuste de los desequilibrios fiscales –horizontales y verticales– lo constituyen las transferencias. Estas pueden generar incentivos para comportamientos fiscales no prudentes en los GSN, y crear dependencia política y financiera del gobierno central. Por otro lado, son necesarias para compensar los desequilibrios regionales originados en diferencias de capacidad fiscal y de costos de provisión de los servicios.

Los puntos señalados deberían abordarse con políticas fiscales bien diseñadas y adaptadas a la realidad de cada estado/municipalidad. Las políticas deberían comprender gastos, recursos propios y transferencias, considerando los conflictos entre los objetivos de eficiencia y equidad, y el efecto sobre los incentivos, la solvencia y la sostenibilidad fiscal. En la teoría normativa del federalismo fiscal, en el caso de los gobiernos benevolentes, las transferencias son el medio de superar los desequilibrios vertical y horizontal. Las teorías de segunda generación del federalismo demuestran que, en la realidad, las transferencias originan dos tipos de problemas; por un lado, como la restricción presupuestaria es blanda, se crean incentivos para comportamientos fiscales no prudentes en los gobiernos subnacionales; por otro lado, se puede producir una dependencia política y financiera del gobierno central. Una propuesta de políticas que resulta de esos comportamientos es tender a crear una restricción presupuestaria fuerte, próxima a la “conexión Wickselliana” (Bird y Slack, 2014) entre los gastos y los recursos, especialmente en los gobiernos locales. Esta “conexión” consiste en aplicar el principio del beneficio tanto a nivel regional (provincias y municipalidades) como a nivel personal. Esta política puede colisionar con la idea de compensar los desequilibrios regionales originados en diferencias de capacidad fiscal y de costos de provisión de los servicios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bahl, R. y S. Wallace. 2003. Fiscal Decentralization: The Provincial-Local Dimension. En: Martínez-Vázquez J. y J. Alm, *Public Finance in developing and transitional countries. Essays in honor of Richard Bird*, pp. 5-34. Cheltenham, Reino Unido: E. Elgar.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. División de Gestión Fiscal y Municipal. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://www.iadb.org/document.cfm?id=39689923>.
- Bird, R. M. 2001. Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance. En: M. E. Freire y R. E. Stern (eds.), *The Challenge of Urban Governance*, pp. 113-128. Washington, D.C.: Instituto del Banco Mundial.
- . 2010. Subnational Taxation in Developing Countries. Documento de trabajo de investigación de políticas 5450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bird, R. M. y F. Vaillancourt. 1998. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview. En: R. M. Bird y F. Vaillancourt (eds.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, pp. 1-48. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bird, R. M. y E. Slack. 2014. Local Taxes and Local Expenditures in Developing Countries: Strengthening the Wicksellian Connection. *Public Administration and Development*.
- Blöchlinger, H. 2015. The Challenge of Measuring Fiscal Decentralization. En: E. Ahmand y G. Brosio (eds.), *Handbook for Multilevel Finance*, pp. 617-632. Cheltenham: E. Elgar.
- Blöchlinger, H. y D. King. 2006. Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Economic Studies*, 4(2): 155-188.
- Break, G. F. 1967. *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Brennan, G. y J. M. Buchanan. 1977. Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, Vol. 8, pp. 255-273.
- . 1978. Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues. *Journal of Public Economics*, Vol. 9, pp.301-318.
- Brueckner, J. K. 2004. Fiscal Decentralization with Distortionary Taxation: Tiebout vs. Tax Competition. *International Tax and Public Finance*, 11(2): 133-153.
- Buchanan, J. 1950. Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review*, 40: 583-599.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora. 2012. *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumentos de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- De Figueiredo, R. J. y B. M. Weingast. 1997. Self-Enforcing Federalism: Solving the Two Fundamental Dilemmas. (Documento mimeografiado.)

- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2001. *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)*. Washington, D.C.: FMI. Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual.
- Freteb Cibils, V. y T. Ter-Minassian (eds.). 2015. *Decentralizing Revenue in Latin America. Why and How*. Washington D.C.: BID.
- Genschel, P. y P. Schwartz. 2011. Tax Competition: A Literature Review. *Socio-Economic Review*, Vol. A 9(2): 339-370.
- Gomes, S. 2012. Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy. *Regional and Federal Studies*, 22(4): 387-406.
- Hines, J. R. Jr y R. H. Thaler. 1995. Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9(4): 217-226.
- Holcombe, R. G. y A. Zardkoohi. 1981. The Determinants of Federal Grants. *Southern Economic Journal*, Vol. 48(2): 393-399.
- Litvack, J. M. y W. E. Oates. 1970. Group Size and the Output of Public Goods: Theory and Application to the State-Local Finance in the United States. *Public Finance*, Vol. 25, pp. 42-58.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Niskanen, W. A. 1968. Non-Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review* (May), pp. 293-305.
- Oakland, W. H. 1994. Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities. En: J. E. Anderson (ed.), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, pp. 1-19. Praeger.
- Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Versión en español del Instituto de Administración Local, Madrid, 1977, con el título *Federalismo fiscal*.
- , 1988. On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, Vol. 15.
- , 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* (September).
- , 2005. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- , 2008. On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, Vol. LXI, Núm. 2, pp. 313-334.
- Panizza, U. 1999. On the Determinants of Fiscal Centralization: Theory and Evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1): 97-140.
- Porto, A. y P. Sanguinetti. 2001. Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina. *Economics & Politics*, Vol. 13(3): 237-256.

- Tiebout, Ch. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* (October), pp. 416-424.
- Qian Y. y B. M. Weingast. 1997. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11(4): 83-92.
- Wallis, J. y W. E. Oates. 1988. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. En: H. Rosen (ed.), *Fiscal Federalism. Quantitative Studies*, pp. 5-32. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Weingast, B. R. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 11, pp. 1-31.
- , 2009. Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.

ANEXO: RESÚMENES DE ESTUDIOS DE CASOS

BRASIL

Tiene una importante autonomía a nivel estadual, predominio de los estados en el nivel subnacional, y disparidades horizontales de gastos y recursos propios no compensadas con las transferencias.

En Brasil el gobierno central recauda el 68,8% de los recursos y ejecuta el 48,5% de los gastos. El resto (31,2% y 51,5%) está a cargo de los gobiernos subnacionales. Es el país de la muestra con mayor descentralización tributaria (cuadro A1).

Cuadro A1. Brasil: participación de gastos y recursos por niveles de gobierno, 2012 (porcentaje)

Nivel de gobierno	Participación en porcentaje (2012)	
	Recursos	Gastos
Central	68,8	48,5
Estadual	25,0	28,7
Municipal	6,1	22,9
Total	100	100

La descentralización dentro del sector subnacional (municipalidades/total subnacional) es tal que las municipalidades realizan el 44,3% para los gastos y recaudan el 19,6% para los ingresos (cuadro A2).

La descentralización de gastos y recursos propios a nivel subnacional se incrementa a medida que aumenta la población. Ante el crecimiento en el producto per cápita de los estados, aumenta la descentralización de los recursos propios.

En los estados y municipalidades existe un desequilibrio vertical que se cubre con transferencias. Una particularidad de Brasil es que los estados exhiben una alta autonomía, mostrando una correspondencia fiscal del 72,1%. La literatura reconoce que el sistema tributario estadual adolece de importantes fallas, pero en una eventual reformulación debería imponerse la restricción de no alterar esa correspondencia fiscal. En el nivel municipal, la autonomía es de solo un 27,1%, siendo un objetivo de política su rediseño y el mejoramiento de la administración tributaria de modo de incrementar la recaudación propia.

Existe un desequilibrio horizontal en cuanto a los recursos propios que se traduce en un desequilibrio horizontal en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medida con el gasto per cápita) a nivel de estados, municipalidades y en el total subnacional. A nivel subnacional el coeficiente de variación del gasto entre los estados es 26% y el de los recursos propios 36%. Se trata de la menor heterogeneidad dentro de la muestra.

Las estimaciones econométricas de las elasticidades-producto de los gastos y recursos propios revelan la existencia de transferencias de igualación a nivel de los gobiernos subnacionales. El mismo resultado se obtiene al calcular, para cada jurisdicción, la relación entre su aporte al financiamiento de las transferencias y la transferencia recibida. Pese al componente redistributivo, las transferencias no compensan los desequilibrios horizontales, situación que requeriría un rediseño de los sistemas vigentes.

Los estados no son un conjunto homogéneo en cuanto a las variables fiscales (y no fiscales como población, PBG per cápita), de modo que no se pueden diseñar e implementar políticas para el “sector público estadual” sino que hay que contemplar las diferencias. Una política que puede ser adecuada para un estado puede no serlo para otro/s. Es preciso mirar con detenimiento al interior de cada estado.

La información de la Plataforma permite simular los efectos de distintas políticas fiscales sobre los estados, las municipalidades y el total subnacional. A modo de ejemplo: si se siguiera una política de autonomía total (autofinanciamiento), *ceteris paribus*, se incrementarían los desequilibrios horizontales con un importante aumento de la desigualdad del gasto per cápita entre los departamentos, municipalidades y el total subnacional; con una política de igualar la presión tributaria sobre el PBG se incrementaría la diferencia de los recursos propios per cápita en los estados y en el total subnacional, y disminuiría en las municipalidades. En el cuadro A3 se detallan los resultados.

El importante grado de descentralización fiscal (a nivel del gobierno general y de los gobiernos subnacionales), la tendencia al aumento de la descentralización, la asimetría entre las responsabilidades de gastos y de recaudación propia (desequilibrios verticales), las diferencias en capacidad tributaria y en el gasto público subnacional per cápita (desequilibrios horizontales), y las transferencias que no permiten superarlas, pese a su impacto distributivo, son hechos que se han detectado en este trabajo que deberían enfrentarse con políticas fiscales bien diseñadas y adaptadas a la realidad de cada estado/municipalidad. Las políticas deberían diseñarse para gastos, recursos propios y transferencias contemplando la eficiencia, la equidad y los incentivos, y preservando la solvencia fiscal y la sostenibilidad.

Cuadro A2. Brasil: indicadores fiscales subnacionales seleccionados por estado, 2012

Estado	RPM/RP sn	Gm / Gsn	Estados (per cápita, total=100) 2012				Municipios (per cápita, total=100) 2012				Nivel subnacional (estados más municipios) (porcentaje) 2012			
			GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)
Acre	12,9	20,2	193,8	67,7	489,6	25,5	69,3	40,3	85,6	15,8	154,0	62,5	298,3	24,8
Alagoas	17,8	49,5	61,7	41,8	136,5	49,3	77,4	36,5	93,3	12,8	70,2	40,8	116,6	35,6
Amapá	10,6	22,1	15,2	61,2	468,0	28,7	61,6	29,3	69,3	12,9	125,6	55,0	236,8	26,8
Amazonas	10,6	34,9	105,6	106,8	95,2	73,7	70,2	51,2	80,2	19,8	90,5	96,0	81,8	64,9
Bahia	16,2	46,0	64,9	55,6	102,2	62,4	69,8	43,3	85,0	16,8	68,3	53,3	91,9	47,8
Ceará	16,6	50,2	60,9	50,4	91,1	60,3	78,7	40,6	96,8	14,0	70,4	48,6	104,8	42,2
Distrito Federal	0,0	0,0	188,7	205,9	120,1	79,4	0,0	0,0	0,0	0,0	127,4	165,4	67,5	79,4
Espírito Santo	17,5	46,1	95,1	130,8	51,1	100,1	118,3	111,6	125,6	25,6	115,3	127,3	96,3	67,6
Goiás	15,0	44,7	79,6	110,0	0,0	100,6	94,8	78,1	109,0	22,3	95,4	104,0	81,8	66,7
Maranhão	16,1	49,9	53,6	36,9	105,5	50,2	68,2	28,5	83,4	11,3	61,5	35,3	102,7	35,2
Mato Grosso	14,0	39,1	122,1	125,0	69,8	74,5	96,7	81,8	107,4	22,9	111,2	116,7	102,4	64,2
M. Grosso do Sul	16,9	45,8	124,7	127,4	119,0	74,4	122,7	104,9	131,5	23,2	120,4	123,3	115,8	62,7
Minas Gerais	16,1	46,1	102,5	97,7	102,1	69,4	95,8	75,6	102,7	21,4	93,5	93,6	93,3	61,3
Paraná	22,7	50,6	84,9	95,5	47,8	81,9	102,6	113,3	96,7	29,9	91,2	99,3	78,4	66,6
Paraíba	13,7	46,7	63,1	51,4	95,5	59,2	82,0	32,8	102,7	10,8	79,0	47,8	128,2	37,0
Pará	14,0	44,1	61,5	53,5	99,5	63,3	62,0	35,0	73,5	15,3	63,2	49,9	84,1	48,4
Pernambuco	16,7	40,8	85,7	67,8	137,7	57,6	74,5	54,9	81,7	20,0	82,1	65,4	108,4	48,7
Piauí	13,6	44,3	62,6	47,0	135,5	54,7	73,0	29,9	92,1	11,1	74,2	43,7	122,3	36,0
Rio G. do Norte	15,5	42,3	82,8	64,8	154,2	57,0	77,4	48,0	93,4	16,8	82,2	61,6	114,7	45,9
Rio G. do Sul	18,5	43,2	116,9	114,2	127,5	71,1	109,1	104,3	110,1	25,9	113,6	112,5	115,4	60,6
Rondônia	14,9	38,0	113,3	91,0	169,9	58,5	87,0	64,3	99,8	20,0	103,0	85,9	129,9	51,1
Roraima	16,0	22,2	192,0	68,2	540,8	25,9	78,0	52,3	105,7	18,2	157,9	65,2	303,9	25,3
Rio de Janeiro	22,9	45,3	126,9	131,5	82,6	75,5	128,8	157,1	108,6	33,1	127,9	137,0	113,5	65,5
Santa Catarina	18,5	49,2	84,5	113,0	0,0	97,4	117,7	103,4	116,9	23,8	107,5	111,4	101,4	63,4
Sergipe	14,9	37,3	97,4	68,8	182,1	51,4	85,2	48,7	105,1	15,5	102,7	65,0	162,3	38,7
São Paulo	24,6	46,3	127,4	140,1	105,3	80,1	128,2	184,8	105,6	39,1	124,5	149,4	85,2	73,4
Tocantins	15,6	33,9	128,7	72,4	325,8	41,0	89,3	53,8	108,4	16,3	118,6	68,9	196,9	35,6
Total	19,6	44,3	100,0	100,0	100,0	72,8	100,0	100,0	100,0	27,1	100,0	100,0	100,0	61,2

RPM/RPsn: Recursos propios municipales / Recursos propios subnacionales (porcentaje); Gm/Gsn: Gastos municipales / Gastos subnacionales (porcentaje); GT: gasto total; RP: recursos propios; TR: transferencias; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

Cuadro A3. Brasil: impacto distributivo regional, indicadores sintéticos, 2012

Nivel de gobierno	Indicador	Situación real					Autonomía total				
		RP pc (R\$)	TR pc (R\$)	PT (%)	G pc (R\$)	CF	RP pc (R\$)	TR pc (R\$)	PT (%)	G pc (R\$)	CF
Estados	Media	2.171	686	9,8	2.980	72,8	2.171		9,8	2.171	100
	Mínimo	801	328	7,1	1.597	25,5	801		7,1	801	100
	Máximo	4.468	3.708	13,5	5.776	100	4.468		13,5	4.468	100
	Coef. de variación	0,39	1,37	0,15	0,41	0,28	0,39		0,15	0,39	0,00
	Gini	0,22	0,18	0,06	0,17	0,11	0,22		0,06	0,22	0,00
Municipios	Media	538	1.365	2,5	1.985	27,1	538		2,5	538	100
	Mínimo	153	946	1,1	1.223	10,8	153		1,1	153	100
	Máximo	994	1.795	3,1	2.556	39,1	994		3,1	994	100
	Coef. de variación	0,41	0,15	0,16	0,21	0,26	0,41		0,16	0,41	0,00
	Gini	0,35	0,07	0,12	0,14	0,23	0,35		0,12	0,35	0,00
Nivel subnacional (estados y municipios)	Media	2.701	1.713	12,3	4.414	61,2	2.701		12,3	2.701	100
	Mínimo	954	1.156	7,1	2.714	24,8	954		7,1	954	100
	Máximo	4.468	5.206	15,6	6.968	79,4	4.468		15,6	4.468	100
	Coef. de variación	0,36	0,62	0,14	0,26	0,26	0,36		0,14	0,36	0,00
	Gini	0,24	0,10	0,05	0,14	0,13	0,24		0,05	0,24	0,00

(Continuación)

Nivel de gobierno	Igual presión tributaria					Igual gasto per cápita					Igual transf. per cápita				
	RP pc (R\$)	TR pc (R\$)	PT (%)	G pc (R\$)	CF	RP pc (R\$)	TR pc (R\$)	PT (%)	G pc (R\$)	CF	RP pc (R\$)	TR pc (R\$)	PT (%)	G pc (R\$)	CF
Estados	2.171	686	9,8	2.980	73	2.171	686	9,8	2.980	72,8		686		686	
	799	328	9,8	1.644	22	0	328	0,0	2.980	0,0		686		686	
	6.183	3.708	9,8	7.339	101	2.994	3.708	26,3	2.980	100,5		686		686	
	0,51	1,37	0,00	0,47	0,29	0,37	1,37	0,78	0,00	0,37		0		0	
	0,26	0,18	0,00	0,20	0,12	0,08	0,18	0,26	0,00	0,08		0		0	
Municipios	538	1.365	2,5	1.985	27	538	1.365	2,5	1.985	27,1		1.365		1.365	
	203	946	2,5	1.332	14	113	946	0,5	1.985	5,7		1.365		1.365	
	815	1.795	2,5	2.486	34	943	1.795	9,0	1.985	47,5		1.365		1.365	
	0,34	0,15	0,00	0,19	0,21	0,42	0,15	1,06	0,00	0,42		0		0	
	0,25	0,07	0,00	0,12	0,16	0,20	0,07	0,39	0,00	0,20		0		0	
Nivel subnacional (estados y municipios)	2.701	1.713	12,3	4.414	61	2.701	1.713	12,3	4.414	61,2		1.713		1.713	
	994	1.156	12,3	2.830	23	0	1.156	0,0	4.414	0,0		1.713		1.713	
	7.694	5.206	12,3	8.850	87	3.258	5.206	30,4	4.414	73,8		1.713		1.713	
	0,51	0,62	0,00	0,33	0,27	0,33	0,62	0,71	0,00	0,33		0		0	
	0,26	0,10	0,00	0,15	0,14	0,07	0,10	0,25	0,00	0,07		0		0	

RPpc: recursos propios per cápita; TRpc: transferencias per cápita; PT: presión tributaria (porcentaje); Gpc: gasto per cápita; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

COLOMBIA

En Colombia se observa una marcada centralización de recursos y descentralización de gastos, predominio del nivel departamental (municipal) en los recursos (gastos), y disparidades horizontales de gastos y recursos propios no compensadas con las transferencias.

El gobierno central (el nivel subnacional) recauda el 82,1% (5,2%) de los recursos y ejecuta el 61,1% (12,1%) de los gastos (cuadro A4). En los cálculos, el Distrito Capital Bogotá se incluye entre los municipios.

Cuadro A4. Colombia: participación de gastos y recursos por niveles de gobierno, 2012 (porcentaje)

Nivel de gobierno	Participación (porcentaje) 2012	
	Recursos	Gastos
Central	82,1	61,1
Departamental	5,2	12,1
Municipal	12,7	26,8
Total	100	100

La descentralización dentro del sector subnacional (municipalidades/total subnacional) es del 54% para los gastos y del 42,4% para los recursos (cuadro A5).

La descentralización de gastos a nivel subnacional crece a medida que aumenta la población de los estados.

Existe un desequilibrio vertical en los departamentos (37%, o sea, se recaudan 37 centavos por cada peso de gasto) y en las municipalidades (41 centavos por cada peso de gasto) que se cubren con transferencias.

Hay un importante desequilibrio horizontal en cuanto a los recursos propios a nivel de departamentos, municipalidades y del total subnacional, que se traduce en un desequilibrio horizontal en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medida con el gasto per cápita). La heterogeneidad a nivel de los gobiernos subnacionales es de las más altas de la muestra de países: un 46% para los gastos y un 56% para los recursos.

Las estimaciones econométricas de las elasticidades-producto de los gastos y recursos propios revelan la existencia de transferencias de igualación a nivel de los gobiernos subnacionales. El mismo resultado se obtiene calculando, para el nivel subnacional, la relación entre su aporte al financiamiento de las transferencias y la transferencia recibida. Pese al componente redistributivo, las transferencias no compensan los desequilibrios horizontales, situación que debería mejorarse en el futuro diseñando transferencias contemplen las diferencias de necesidad de gasto y capacidad de recaudación propia que se detectan en este trabajo.

Los departamentos no constituyen un conjunto homogéneo en cuanto a las variables fiscales (y no fiscales como población, PBG per cápita), de modo que no se pueden diseñar e implementar políticas para el “sector público departamental”, sino que deben contemplarse las diferencias. Una política que puede ser adecuada para un estado puede no serlo para otro/s. Es preciso mirar con detenimiento al interior de cada estado.

La información de la Plataforma permite simular los efectos de distintas políticas fiscales sobre los departamentos, las municipalidades y el total subnacional. El cuadro A6 presenta las alternativas. Por ejemplo, si se siguiera una política de autonomía total (autofinanciamiento), *ceteris paribus*, se incrementarían los desequilibrios horizontales con un importante aumento de la desigualdad del gasto per cápita entre los departamentos, municipalidades y el total subnacional; si la política consistiera en igualar el gasto per cápita con las transferencias de la situación real, la desigualdad de la presión tributaria sobre el PBG aumentaría.

Existe un importante grado de descentralización de los gastos y de centralización de los recursos; esa asimetría entre las responsabilidades de gastos y de recaudación propia (desequilibrios verticales) implica que hay diferencias en las regiones entre el beneficio del gasto y el costo impositivo, así como también entre la responsabilidad de gastar y la de recaudar, que generan incentivos para la ineficiencia. Hay grandes diferencias en cuanto al gasto público subnacional per cápita (de equilibrios horizontales); las transferencias no logran superarlas pese a su impacto distributivo. Los hechos detectados en este trabajo deberían enfrentarse con políticas fiscales bien diseñadas y adaptadas a la realidad de cada estado/municipalidad. Las políticas deberían diseñarse para gastos, recursos propios y transferencias, contemplando la eficiencia, la equidad y los incentivos, y preservando la solvencia fiscal y la sostenibilidad. El aumento de la capacidad recaudatoria propia de los gobiernos subnacionales y la disminución de las disparidades horizontales de gastos requieren especial atención.

Cuadro A5. Colombia: indicadores fiscales subnacionales seleccionados por estado, 2012

Departamento	RPM / RPSn	Gm / Gsn	Estados (per cápita, total=100) 2012				Municipios (per cápita, total=100) 2012				Nivel subnacional (estados más municipios) (porcentaje) 2012			
			GT	RP	TR	CF	GT	RP	TR	CF	GT	RP	TR	CF
Amazonas	38,0	24,5	824,3	120,3	532,3	12,9	51,0	30,1	84,2	24,3	143,3	56,3	216,6	15,7
Antioquia	67,5	67,8	125,2	129,0	84,4	39,4	115,9	109,5	112,5	38,9	117,8	115,1	104,2	39,1
Arauca	23,5	33,8	179,7	346,0	256,5	44,2	67,4	43,5	94,7	26,6	137,2	131,3	142,5	38,3
Atlántico	74,7	79,4	84,2	84,8	47,2	50,7	108,6	102,4	99,7	38,9	94,2	97,3	84,2	41,3
Bogotá DC	100,0	100,0					132,8	247,3	71,2	76,8	91,4	175,5	50,2	76,8
Bolívar	65,7	66,2	104,9	87,4	124,4	32,8	87,8	68,4	119,5	32,1	91,4	73,9	121,0	32,4
Boyacá	56,2	59,1	138,2	121,6	172,2	31,1	95,0	63,7	120,6	27,6	110,8	80,5	135,8	29,1
Caldas	54,1	58,8	162,4	104,1	106,5	35,7	70,2	50,2	82,3	29,5	82,3	65,9	89,5	32,0
Caquetá	53,0	62,6	233,2	61,7	158,5	22,2	78,5	28,5	115,3	15,0	86,3	38,1	128,0	17,7
Casanare	28,5	34,6	201,6	790,8	190,5	46,9	150,0	129,1	194,0	35,5	298,8	321,2	193,0	43,0
Cauca	57,7	57,1	233,3	54,9	186,2	16,9	73,1	30,7	101,0	17,3	88,2	37,7	126,2	17,1
Chocó	47,8	61,6	339,7	74,8	228,7	17,7	114,5	28,0	172,6	10,1	128,0	41,6	189,1	13,0
Cundinamarca	49,0	51,9	172,8	222,4	113,5	51,9	77,9	87,5	79,9	46,3	103,3	126,7	89,8	49,0
César	43,2	58,4	162,5	144,4	159,3	34,8	98,2	45,0	126,5	18,9	115,7	73,8	136,2	25,5
Córdoba	52,5	66,5	226,3	70,2	144,0	23,3	101,1	31,8	126,4	13,0	104,6	42,9	131,6	16,4
Guainía	14,3	18,2	1.093,3	189,6	704,7	16,7	42,8	12,9	63,1	12,4	161,6	64,2	252,6	15,9
Guaviare	38,4	43,6	615,0	91,3	339,4	15,0	79,5	23,2	104,2	12,1	125,5	43,0	173,6	13,7
Huila	41,1	63,3	150,7	147,1	127,8	47,9	89,3	42,0	120,9	19,4	97,2	72,5	122,9	29,8
La Guajira	29,6	68,8	156,2	120,4	116,0	45,1	99,1	20,7	138,1	8,6	99,3	49,6	131,6	20,0
Magdalena	57,3	65,3	197,5	65,5	145,2	25,2	82,3	36,0	116,4	18,0	86,9	44,5	124,9	20,5
Meta	54,6	54,7	71,4	257,4	156,5	45,8	114,3	126,6	101,0	45,6	144,0	164,5	117,4	45,7
Nariño	58,9	64,6	253,7	55,3	144,0	19,8	85,8	32,4	118,1	15,6	91,4	39,1	125,7	17,1
Norte de Santander	53,8	62,7	189,1	97,1	124,5	34,2	80,5	46,3	100,7	23,7	88,4	61,0	107,8	27,6
Putumayo	46,5	48,8	254,6	75,7	275,3	15,1	80,9	26,9	104,8	13,7	114,1	41,1	155,2	14,4
Quindío	61,2	64,0	138,7	88,9	95,1	36,9	72,3	57,3	80,9	32,7	77,8	66,5	85,1	34,2

Departamento	RPm / RPsu	Gm / Gsu	Estados (per cápita, total=100) 2012				Municipios (per cápita, total=100) 2012				Nivel subnacional (estados más municipios) (porcentaje) 2012			
			GT	RP	TR	CF	GT	RP	TR	CF	GT	RP	TR	CF
Risaralda	62,8	68,1	121,2	94,8	80,5	42,5	80,2	65,6	85,8	33,7	81,1	74,1	84,2	36,5
San Andrés	2,9	13,9	486,6	346,0	545,5	29,9	31,6	4,2	70,2	5,5	156,1	103,4	210,6	26,5
Santander	63,4	63,0	71,7	136,0	111,8	41,4	94,0	96,1	99,5	42,1	102,8	107,7	103,1	41,9
Sucre	52,1	68,7	279,4	66,8	183,5	20,3	122,0	29,8	140,8	10,1	122,2	40,5	153,4	13,3
Tolima	52,2	56,6	173,1	101,7	0,0	30,2	74,0	45,4	91,9	25,3	90,1	61,8	108,4	27,4
Valle del Cauca	72,1	76,9	58,0	88,5	52,3	59,0	84,4	93,3	76,2	45,6	75,5	91,9	69,1	48,7
Vaupés	45,1	39,2	1.388,9	76,7	364,8	7,3	114,0	25,7	102,2	9,3	200,2	40,5	179,8	8,1
Vichada	25,8	48,5	906,5	140,1	460,4	15,1	147,0	19,9	149,4	5,6	208,6	54,8	241,3	10,5
Total	71,0	68,8	100,0	100,0	100,0	37,3	100,0	100,0	100,0	41,2	100,0	100,0	100,0	40,0

RPm/RPsu: Recursos propios municipales / Recursos propios subnacionales (porcentaje); Gm/Gsu: Gastos municipales / gastos subnacionales (porcentaje); GT: gasto total; RP: recursos propios; TR: transferencias; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

Cuadro A6. Colombia: impacto distributivo regional, indicadores sintéticos, 2012

Nivel de gobierno	Indicador	Situación real					Autonomía total				
		RP pc (miles COL\$)	TR pc (miles COL\$)	PT (%)	G pc (miles COL\$)	CF	RP pc (miles COL\$)	TR pc (miles COL\$)	PT (%)	G pc (miles COL\$)	CF
Departamentos	Media	145	221	1,0	389	37,3	145		1,0	145	100
	Mínimo	80	104	0,8	217	7,3	80		0,8	80	100
	Máximo	1.147	1.559	5,0	2.443	59,0	1.147		5,0	1.147	100
	Coef. de variación	1,4	1,6	1,0	1,3	0,4	1,4		1,0	1,4	0,0
	Gini	0,26	0,23	0,17	0,21	0,19	0,26		0,17	0,26	0,00
Municipios	Media	355	528	2,5	860	41,2	355		2,5	355	100
	Mínimo	15	333	0,1	272	5,5	15		0,1	15	100
	Máximo	877	1.024	4,1	1.290	76,8	877		4,1	877	100
	Coef. de variación	0,5	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5		0,3	0,5	0,0
	Gini	0,40	0,12	0,25	0,13	0,31	0,40		0,25	0,40	0,00
Nivel subnacional (departamentos y municipios)	Media	500	749	3,5	1.249	40,0	500		3,5	500	100
	Mínimo	188	376	2,0	943	8,1	188		2,0	188	100
	Máximo	1.604	1.891	5,8	3.733	76,8	1.604		5,8	1.604	100
	Coef. de variación	0,56	0,49	0,26	0,46	0,37	0,6		0,3	0,6	0,0
	Gini	0,28	0,17	0,12	0,10	0,28	0,28		0,12	0,28	0,00

(Continuación)

Nivel de gobierno	Indicador	Igual presión tributaria					Igual gasto per cápita					Igual transf. per cápita				
		RP pc (miles COL\$)	TR pc (miles COL\$)	PT (%)	G pc (miles COL\$)	CF	RP pc (miles COL\$)	TR pc (miles COL\$)	PT (%)	G pc (miles COL\$)	CF	RP pc (miles COL\$)	TR pc (miles COL\$)	PT (%)	G pc (miles COL\$)	CF
Departamentos	Media	145	221	1,0	389	37	145	221	1,0	389	37,3		221		221	
	Mínimo	41	104	1,0	227	3	0	104	0,0	389	0,0		221		221	
	Máximo	452	1.559	1,0	1.748	61	300	1.559	2,6	389	77,1		221		221	
	Coef. de variación	0,7	1,6	0,0	1,1	0,4	0,6	1,6	0,8	0,0	0,6		0		0	
	Gini	0,24	0,23	0,00	0,19	0,24	0,44	0,23	0,43	0,00	0,44		0		0	
Municipios	Media	355	528	2,5	860	41	355	528	2,5	860	41,2		528		528	
	Mínimo	100	333	2,5	460	10	0	333	0,0	860	0,0		528		528	
	Máximo	1.104	1.024	2,5	1.937	67	603	1.024	9,7	860	70,1		528		528	
	Coef. de variación	0,7	0,3	0,0	0,3	0,4	0,5	0,3	0,9	0,0	0,5		0		0	
	Gini	0,26	0,12	0,00	0,10	0,23	0,26	0,12	0,24	0,00	0,26		0		0	
Nivel subnacional (departamentos y municipios)	Media	500	749	3,5	1.249	40	500	749	3,5	1.249	40,0		749		749	
	Mínimo	140	376	3,5	963	6	0	376	0,0	1.249	0,0		749		749	
	Máximo	1.556	1.891	3,5	3.684	74	984	1.891	6,6	1.249	78,8		749		749	
	Coef. de variación	0,7	0,5	0,0	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7	0,0	0,5		0		0	
	Gini	0,26	0,17	0,00	0,12	0,26	0,32	0,17	0,25	0,00	0,32		0		0	

RPpc: recursos propios per cápita; TRpc: transferencias per cápita; PT: presión tributaria (porcentaje); Gpc: gasto per cápita; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

MÉXICO

México ostenta una importante centralización tributaria, con predominio de los estados en el sector subnacional, y disparidades horizontales de gastos y recursos propios no compensadas con las transferencias.

El 50,5% de los gastos es realizado por los niveles subnacionales (49,5% por el gobierno central), que solo recaudan el 5,7% (94,3% en el gobierno central) de los recursos (2012). Existe un alto grado de desequilibrio fiscal vertical, que es el mayor de la muestra de países. Esta débil “conexión Wickselliana” genera incentivos para la asignación ineficiente de los recursos y para la interferencia del gobierno central en los subnacionales (cuadro A7)

La participación de los municipios a nivel subnacional es relativamente baja, pues realizan alrededor del 15,7% de los gastos y perciben cerca del 30,5% de los recursos propios (cuadro A8).

Los indicadores muestran una tendencia a la descentralización de los gastos subnacionales y a la centralización de los recursos (entre 2000 y 2012).

Existe un desequilibrio vertical en los estados (recaudan 10 centavos por cada peso de gasto) y en las municipalidades (recaudan 21 centavos por cada peso de gasto), que se cubren con transferencias.

A diferencia de lo que ocurre con los otros países de la muestra, la descentralización de gastos a nivel subnacional no tiene relación significativa con la población y con el producto bruto per cápita.

Existe un importante desequilibrio horizontal en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medida con el gasto per cápita) a nivel de estados, municipalidades y del total subnacional, que resulta, al menos en parte, del desequilibrio horizontal en cuanto a recursos propios a nivel de estados, municipalidades y total subnacional. El coeficiente de variación del gasto subnacional es del 22%, es decir: entre los más bajos de la muestra, y el de los recursos propios es del 56%, esto es: el más alto de la muestra.

Las estimaciones econométricas de las elasticidades-producto de los gastos y recursos propios revelan la existencia de transferencias de igualación a nivel de estados y del agregado de los gobiernos subnacionales. El mismo resultado se obtiene calculando la relación entre su aporte al financiamiento de las transferencias y la transferencia recibida, aunque a nivel municipal los coeficientes no son estadísticamente significativos. Pese al componente redistributivo, las transferencias no compensan los desequilibrios horizontales.

Los estados no constituyen un conjunto homogéneo en cuanto a las variables fiscales (y no fiscales como población, PBG per cápita), de modo que no se pueden diseñar e implementar políticas para el “sector público estadual” sino que deben contemplarse las diferencias. Una política que puede ser adecuada para un estado puede no serlo para otro/s. Es preciso mirar con detenimiento al interior de cada estado.

La información de la Plataforma permite simular los efectos de distintas políticas fiscales sobre los estados, las municipalidades y el total subnacional. A modo de ejemplo: si se siguiera una política de autonomía total (autofinanciamiento), *ceteris paribus*, se incrementarían los desequilibrios horizontales, y habría un importante aumento de la desigualdad del gasto per cápita entre los estados, municipalidades y el total subnacional;

con una política de igualar el gasto per cápita manteniendo las transferencias de la situación real, la desigualdad en la presión tributaria sobre el PBG se incrementaría de manera significativa.

El importante grado de descentralización fiscal, la tendencia al aumento de la descentralización en el nivel subnacional, la asimetría entre las responsabilidades de gastos y de recaudación propia (desequilibrios verticales), las marcadas diferencias en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos subnacionales (desequilibrios horizontales) y las transferencias que no permiten superarlas pese a su impacto distributivo son hechos que se detectan en este trabajo y que deberían abordarse con políticas fiscales bien diseñadas y adaptadas a la realidad de cada estado/municipalidad. Las políticas deberían diseñarse para gastos, recursos propios y transferencias, contemplando la eficiencia, la equidad y los incentivos, y preservando la solvencia fiscal y la sostenibilidad. Una cuestión clave es que existe una alta centralización de los recursos (94,3% en cabeza del gobierno central) y el mayor desequilibrio vertical de la muestra.

Cuadro A7. México: participación de gastos y recursos por niveles de gobierno, 2012 (porcentaje)

Nivel de gobierno	Participación en porcentaje (2012)	
	Recursos	Gastos
Central	94,3	49,5
Estadual	4,0	42,5
Municipal	1,7	7,9
Total	100	100

Cuadro A8. México: indicadores fiscales subnacionales seleccionados por estado, 2012

Estado	RPM / RPSn	Gm / Gsn	Estados (per cápita, total=100) 2012				Municipios (per cápita, total=100) 2012				Nivel subnacional (estados más municipios) (porcentaje) 2012			
			GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)
Aguascalientes	48,3	18,1	99,8	67,5	118,9	6,7	108,3	131,9	108,3	28,2	102,6	90,7	118,7	10,6
Baja California	49,7	21,7	77,6	70,0	78,6	8,9	105,8	144,8	72,1	31,7	83,5	96,7	78,6	13,8
Baja California Sur	67,3	19,3	140,7	79,3	156,3	5,6	165,1	341,8	99,7	48,0	146,8	168,5	149,3	13,7
Campeche	22,9	17,9	162,0	174,9	168,8	10,6	173,4	108,6	195,1	14,5	166,2	157,6	175,1	11,3
Chiapas	15,6	17,4	105,6	37,3	121,3	3,5	109,3	14,4	141,5	3,1	107,7	30,7	126,1	3,4
Chihuahua	35,5	15,3	104,8	127,0	92,7	11,9	92,9	146,5	81,8	3,5	104,2	136,8	92,2	15,7
Coahuila	36,6	16,6	90,7	95,4	97,5	10,4	88,9	115,6	76,9	30,1	91,6	104,7	95,5	13,7
Colima	43,4	14,9	143,2	91,5	149,3	6,3	123,6	147,1	116,7	27,6	141,8	112,4	146,1	9,5
Distrito Federal			114,3	467,0	77,4	40,3					96,3	324,5	66,0	40,3
Durango	55,7	16,6	106,4	67,8	119,7	6,3	103,9	178,2	103,7	39,7	107,5	106,3	118,7	11,8
Guanajuato	43,7	19,1	76,1	50,3	87,9	6,5	88,3	81,9	104,5	21,5	79,2	62,1	91,7	9,4
Guerrero	41,9	10,8	113,1	39,2	126,8	3,4	67,1	59,1	91,9	20,4	106,8	46,9	122,9	5,2
Hidalgo	37,4	15,3	100,2	51,3	118,8	5,0	89,1	64,2	109,0	16,7	99,7	56,9	118,8	6,8
Jalisco	56,7	22,0	80,4	52,5	85,9	6,4	111,7	144,0	79,9	29,9	86,9	84,3	86,0	11,6
Michoacán	39,9	17,6	91,8	53,6	108,3	5,8	96,3	74,5	106,8	17,9	93,9	62,0	109,4	7,9
Morelos	66,5	20,4	87,1	39,5	91,4	4,5	109,5	164,0	108,1	34,7	92,1	81,8	95,2	10,6
México	38,3	17,9	88,6	78,8	78,8	8,8	95,1	102,3	100,1	24,9	91,0	88,7	83,2	11,7
Nayarit	47,5	16,7	141,5	51,5	144,1	3,6	139,5	97,6	144,1	16,2	143,1	68,2	146,0	5,7
Nuevo León	40,1	16,8	113,0	107,1	105,6	9,3	112,7	150,4	107,2	30,9	114,5	124,4	107,2	13,0
Oaxaca	26,9	17,5	113,5	45,6	127,9	4,0	118,2	35,1	115,4	6,9	115,9	43,3	127,5	4,5
Puebla	29,7	8,6	81,7	57,0	89,9	6,9	38,0	50,5	30,9	30,8	75,3	56,3	81,6	8,9
Querétaro	44,9	22,0	94,2	114,1	98,5	11,9	130,7	194,7	113,6	34,5	101,8	143,9	102,1	16,9
Quintana Roo	60,5	20,9	124,3	93,4	106,5	7,4	162,1	299,8	109,6	42,9	132,5	164,4	108,4	14,8
San Luis Potosí	49,2	20,4	94,1	51,2	103,1	5,4	118,3	103,6	129,8	20,3	99,5	69,9	108,6	8,4
Sinaloa	37,8	17,0	103,8	89,0	111,6	8,5	104,9	113,2	95,5	25,0	105,5	99,4	110,4	11,3
Sonora	46,8	16,6	117,0	68,6	127,3	5,8	114,2	126,6	102,4	25,7	118,1	89,7	125,0	9,1
Tabasco	29,4	15,7	132,9	82,9	163,5	6,1	121,6	72,2	97,7	13,8	132,8	81,5	155,1	7,3
Tamaulipas	24,5	17,0	90,0	68,6	95,4	7,5	90,9	46,7	113,5	11,9	91,4	63,1	99,5	8,3
Tlaxcala	24,7	12,8	102,3	32,2	111,6	3,1	73,8	22,1	86,8	6,9	98,8	29,7	109,1	3,6
Veracruz	37,5	14,8	111,1	48,7	0,0	4,3	95,2	61,2	108,8	14,9	109,9	54,2	99,7	5,9
Yucatán	32,3	16,3	93,6	64,3	97,3	6,8	90,0	64,3	102,1	16,6	94,3	66,0	99,3	8,4
Zacatecas	44,5	17,6	142,1	75,1	137,3	5,2	149,0	126,2	155,8	19,6	145,3	94,1	142,0	7,7
Total	30,5	15,7	100,0	100,0	100,0	9,9	100,0	100,0	100,0	23,2	100,0	100,0	100,0	12,0

RPM/RPSn: Recursos propios municipales / Recursos propios subnacionales (porcentaje); Gm/Gsn: Gastos municipales/ Gastos subnacionales (porcentaje); GT: gasto total; RP: recursos propios; TR: transferencias; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

Cuadro A9. México: impacto distributivo regional, indicadores sintéticos, 2012

Nivel de gobierno	Indicador	Situación real					Autonomía total				
		RP pc (\$MXN)	TR pc (\$MXN)	PT (%)	G pc (\$MXN)	CF	RP pc (\$MXN)	TR pc (\$MXN)	PT (%)	G pc (\$MXN)	CF
Estados	Media	1.344	11.321	1,0	13.635	9,9	1.344		1,0	1.344	100
	Mínimo	433	8.758	0,3	10.374	3,1	433		0,3	433	100
	Máximo	6.278	19.110	2,2	22.087	40,3	6.278		2,2	6.278	100
	Coef. de variación	0,8	0,2	0,4	0,2	0,6	0,8		0,4	0,8	0,0
	Gini	0,41	0,11	0,25	0,09	0,38	0,41		0,25	0,41	0,00
Municipios	Media	642	2.112	0,4	2.771	23,2	642		0,4	642	100
	Mínimo	93	653	0,1	1.052	3,1	93		0,1	93	100
	Máximo	2.194	4.121	1,2	4.805	48,0	2.194		1,2	2.194	100
	Coef. de variación	0,7	0,3	0,7	0,3	0,5	0,7		0,7	0,7	0,0
	Gini	0,28	0,12	0,24	0,11	0,22	0,28		0,24	0,28	0,00
Nivel subnacional (estados y municipios)	Media	1.935	13.264	1,4	16.182	12,0	1.935		1,4	1.935	100
	Mínimo	575	8.758	0,3	12.189	3,4	575		0,3	575	100
	Máximo	6.278	23.231	2,2	26.893	40,3	6.278		2,2	6.278	100
	Coef. de variación	0,56	0,25	0,31	0,22	0,54	0,6		0,3	0,6	0,0
	Gini	0,33	0,11	0,19	0,08	0,32	0,33		0,19	0,33	0,00

(Continuación)

Nivel de gobierno	Indicador	Igual presión tributaria					Igual gasto per cápita					Igual transf. per cápita				
		RP pc (\$MXN)	TR pc (\$MXN)	PT (%)	G pc (\$MXN)	CF	RP pc (\$MXN)	TR pc (\$MXN)	PT (%)	G pc (\$MXN)	CF	RP pc (\$MXN)	TR pc (\$MXN)	PT (%)	G pc (\$MXN)	CF
Estados	Media	1.344	11.321	1,0	13.635	10	1.344	11.321	1,0	13.635	9,9	11.321	11.321			
	Mínimo	577	8.758	1,0	10.821	4	0	8.758	0,0	13.635	0,0	11.321	11.321			
	Máximo	9.169	19.110	1,0	28.905	32	4.326	19.110	3,9	13.635	31,7	11.321	11.321			
	Coef. de variación	1,1	0,2	0,0	0,3	0,6	1,1	0,2	1,2	0,0	1,1	0	0			
	Gini	0,26	0,11	0,00	0,09	0,25	0,50	0,11	0,51	0,00	0,50	0	0			
Municipios	Media	642	2.112	0,4	2.771	23	642	2.112	0,4	2.771	23,2	2.112	2.112			
	Mínimo	253	653	0,4	1.091	8	0	653	0,0	2.771	0,0	2.112	2.112			
	Máximo	4.026	4.121	0,4	8.134	49	2.043	4.121	2,4	2.771	73,7	2.112	2.112			
	Coef. de variación	1,0	0,3	0,0	0,4	0,3	0,7	0,3	1,3	0,0	0,7	0	0			
	Gini	0,22	0,12	0,00	0,12	0,18	0,35	0,12	0,44	0,00	0,35	0	0			
Nivel subnacional (estados y municipios)	Media	1.935	13.264	1,4	16.182	12	1.935	13.264	1,4	16.182	12,0	13.264	13.264			
	Mínimo	830	8.758	1,4	12.289	5	0	8.758	0,0	16.182	0,0	13.264	13.264			
	Máximo	13.195	23.231	1,4	37.039	36	6.874	23.231	6,0	16.182	42,5	13.264	13.264			
	Coef. de variación	1,1	0,2	0,0	0,3	0,5	1,0	0,2	1,1	0,0	1,0	0	0			
	Gini	0,26	0,11	0,00	0,10	0,25	0,51	0,11	0,50	0,00	0,51	0	0			

RPpc: recursos propios per cápita; TRpc: transferencias per cápita; PT: presión tributaria (porcentaje); Gpc: gasto per cápita; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

PERÚ

Perú se caracteriza por tener recursos muy centralizados, predominio de las municipalidades en el sector subnacional, y diferencias horizontales de gastos y recursos propios no compensadas con las transferencias.

El gobierno central realiza el 58,1% de los gastos y recauda el 95,2% de los recursos. Los gobiernos subnacionales realizan el 41,9% de los gastos del gobierno general y recaudan solo el 4,9%, presentando un gran desequilibrio vertical (2012). Es el país de la muestra con la mayor centralización tributaria (cuadro A10).

Cuadro A10. Perú: participación de gastos y recursos por niveles de gobierno, 2012 (porcentaje)

Nivel de gobierno	Participación (porcentaje) 2012	
	Recursos	Gastos
Central	95,2	58,1
Departamental	0,8	20,6
Municipal	4,1	21,3
Total	100	100

Las municipalidades son más importantes desde el punto de vista cuantitativo que los gobiernos intermedios. La descentralización dentro del sector subnacional (municipalidades/total subnacional) es del 50,8% para los gastos y del 83,7% para los recursos (2012) (cuadro A11).

Existe un desequilibrio vertical en los estados (recaudan 4,4 centavos de cada 100 centavos gastados) y en las municipalidades (recaudan 20,7 centavos por cada peso de gasto), que se cubren con transferencias. Dada la magnitud de los desequilibrios verticales, una mayor “conexión Wickselliana” debería ser un objetivo de política.

Los indicadores muestran tendencia a la descentralización de los gastos subnacionales y a la centralización de los recursos (entre 2000 y 2012). La descentralización de gastos a nivel subnacional es mayor a medida que aumenta la población y el producto per cápita de los Estados.

Se observa un desequilibrio horizontal en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos (medida con el gasto per cápita) a nivel de estados, municipalidades y del total subnacional. Ese desequilibrio se origina, al menos en parte, en el importante desequilibrio horizontal en cuanto a recursos propios a nivel de estados, municipalidades y del total subnacional. El coeficiente de variación de los gastos subnacionales es del 60% y el de los recursos propios del 47%.

Las estimaciones econométricas de las elasticidades-producto de los gastos y recursos propios revelan la existencia de transferencias de igualación a nivel de los gobiernos subnacionales. El mismo resultado se obtiene a nivel de departamentos al calcular, para cada jurisdicción, la relación entre su aporte al financiamiento de las transferencias y la transferencia recibida. Pese al componente redistributivo, las transferencias no compensan los desequilibrios horizontales, y deberían rediseñarse en función de las diferencias de necesidad de gasto y de capacidad tributaria propia de cada estado-municipalidad.

Los departamentos no constituyen un conjunto homogéneo en cuanto a las variables fiscales (y no fiscales como población, PBG per cápita), de modo que no se pueden diseñar e implementar políticas para el “sector público regional de Perú” sino que deben contemplarse las diferencias. Una política que puede ser adecuada para un Departamento puede no serlo para otro/s. Es necesario mirar con detenimiento al interior de cada región.

La información de la Plataforma permite simular los efectos de distintas políticas fiscales sobre los departamentos, las municipalidades y el total subnacional. El cuadro A12 detalla las alternativas. Por ejemplo, la igualdad de presión tributaria sobre el PBG disminuiría la desigualdad de los recursos propios per cápita en los tres niveles de gobierno y mantendría la misma desigualdad de gastos per cápita en los departamentos, mientras que la reduciría en las municipalidades y en el total subnacional; por otro lado, si se siguiera una política de autonomía total (autofinanciamiento), *ceteris paribus*, se incrementarían los desequilibrios horizontales con un gran crecimiento de la desigualdad del gasto per cápita entre los departamentos, municipalidades y el total subnacional.

El importante grado de descentralización fiscal de los gastos y la elevada centralización de los recursos, la tendencia al aumento de la descentralización de los gastos y a la centralización de los recursos, la débil “conexión Wickselliana” entre gastos y recursos propios, las marcadas diferencias en cuanto a la disponibilidad de bienes públicos subnacionales (desequilibrios horizontales) y las transferencias que no permiten superarlas pese a su impacto distributivo son hechos que se detectan en este trabajo que deberían abordarse con políticas fiscales relativas a gastos (mejorando la eficiencia), recursos propios (optimizando el diseño del sistema tributario subnacional y la administración tributaria) y transferencias (que no generen incentivos perversos). Ya que se trata del país con la mayor centralización de recursos de la muestra, junto con uno de los mayores desequilibrios verticales, la atención debería enfocarse en tender a cerrar la brecha mencionada.

Cuadro A11. Perú: indicadores fiscales subnacionales seleccionados por estado, 2012

Departamento	RPM / RPsnn	Gm / Gsn	Estados (per cápita, total=100) 2012				Municipios (per cápita, total=100) 2012				Nivel subnacional (estados más municipios) (porcentaje) 2012			
			GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)	GT	RP	TR	CF (%)
Amazonas	61,9	29,7	182,0	58,2	187,4	1,3	74,6	17,8	71,9	4,9	127,4	24,1	137,6	2,4
Áncash	28,5	44,8	198,9	595,8	141,0	12,0	156,2	44,6	199,6	5,9	177,2	131,6	166,3	9,3
Apurímac	67,0	35,3	190,5	63,9	206,0	1,3	100,8	24,3	99,5	5,0	144,9	30,6	160,1	2,6
Arequipa	68,7	48,8	128,7	238,3	122,9	7,4	118,7	98,2	144,3	17,1	123,6	120,3	132,1	12,1
Ayacucho	68,6	40,6	187,3	59,0	199,8	1,3	123,8	24,2	164,9	4,0	155,0	29,7	184,7	2,4
Cajamarca	62,7	52,1	117,5	62,8	106,4	2,1	123,8	19,8	132,6	3,3	120,7	26,6	117,7	2,7
Cusco	79,2	63,8	167,4	74,1	163,5	1,8	285,3	52,8	400,5	3,8	227,3	56,2	265,7	3,1
Huancavelica	66,9	43,3	200,2	31,9	215,5	0,6	147,9	12,1	163,9	1,7	173,6	15,2	193,3	1,1
Huánuco	72,3	43,1	131,6	37,3	144,3	1,1	96,5	18,2	98,5	3,9	113,8	21,2	124,5	2,3
Ica	81,8	47,4	121,0	83,5	135,1	2,8	105,4	70,2	139,3	13,8	113,1	72,3	136,9	8,0
Junín	77,6	39,0	107,5	83,8	112,1	3,1	66,7	54,4	68,3	16,9	86,8	59,0	93,2	8,5
La Libertad	68,9	51,9	88,2	152,3	105,0	6,9	92,3	63,2	102,2	14,2	90,3	77,3	103,8	10,7
Lambayeque	80,3	42,4	89,4	77,9	96,1	3,5	63,6	59,7	34,1	19,4	76,3	62,6	69,4	10,2
Lima	98,4	82,9	165,2	195,8	150,3	5,1	135,1	336,9	84,8	66,1	150,0	314,7	122,0	55,7
Loreto	45,9	32,5	170,0	124,3	174,0	2,9	79,1	19,7	80,0	5,2	123,8	36,2	133,4	3,7
Madre De Dios	54,8	16,9	279,9	306,8	301,0	4,4	55,1	69,7	56,0	26,2	165,7	107,1	195,3	8,1
Moquegua	80,7	59,9	272,9	147,3	262,6	2,2	395,0	115,6	464,0	6,1	334,9	120,6	349,5	4,5
Pasco	68,9	47,9	189,8	68,6	178,0	1,4	169,2	28,4	200,9	3,5	179,3	34,8	187,9	2,4
Piura	81,5	49,3	97,7	54,2	101,8	2,2	91,9	44,8	105,4	10,1	94,7	46,3	103,4	6,1
Puno	56,8	47,3	111,1	125,3	113,2	4,5	96,5	30,9	114,5	6,6	103,7	45,8	113,7	5,5
San Martín	39,5	35,9	150,3	222,7	160,3	5,9	81,6	27,3	69,8	6,9	115,4	58,1	121,3	6,3
Tacna	68,0	51,6	197,8	333,6	167,6	6,7	204,4	132,9	224,5	13,4	201,2	164,6	192,2	10,2
Tumbes	71,5	32,6	285,7	76,5	290,6	1,1	133,9	36,0	164,9	5,6	208,6	42,4	236,4	2,5
Ucayali	67,3	45,4	141,8	92,4	155,7	2,6	114,2	35,6	131,8	6,4	127,8	44,5	145,4	4,3
Total	84,2	50,8	100,0	100,0	100,0	4,0	100,0	100,0	100,0	20,7	100,0	100,0	100,0	12,5

RPM/RPsnn: Recursos propios municipales / Recursos propios subnacionales (porcentaje); Gm/Gsn: Gastos municipales/ Gastos subnacionales (porcentaje); GT: gasto total; RP: recursos propios; TR: transferencias; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).

Cuadro A12. Perú: impacto distributivo regional, indicadores sintéticos, 2012

Nivel de gobierno	Indicador	Situación real					Autonomía total (1)				
		RP pc (S/)	TR pc (S/)	PT (%)	G pc (S/)	CF	RP pc (S/)	TR pc (S/)	PT (%)	G pc (S/)	CF
Departamento	Media	28	615	0,2	688	4,0	28		0,2	28	100
	Mínimo	9	592	0,0	607	0,6	9		0,0	9	100
	Máximo	164	1.853	1,0	1.965	12,0	164		1,0	164	100
	Coef. de variación	1,3	0,6	1,3	0,6	0,7	1,3		1,3	1,3	0,0
	Gini	0,36	0,13	0,42	0,15	0,31	0,36		0,42	0,36	0,00
Municipios	Media	147	467	1,0	710	20,7	147		1,0	147	100
	Mínimo	18	159	0,2	391	1,7	18		0,2	18	100
	Máximo	495	2.167	1,4	2.806	51,6	495		1,4	495	100
	Coef. de variación	0,7	1,0	0,3	0,8	0,5	0,7		0,3	0,7	0,0
	Gini	0,63	0,24	0,36	0,19	0,58	0,63		0,36	0,63	0,00
Nivel subnacional (estados y municipios)	Media	174	1.082	1,1	1.398	12,5	174		1,1	174	100
	Mínimo	27	751	0,3	1.067	1,1	27		0,3	27	100
	Máximo	549	3.784	1,6	4.682	26,2	549		1,6	549	100
	Coef. de variación	0,6	0,6	0,3	0,6	0,4	0,6		0,3	0,6	0,0
	Gini	0,56	0,14	0,22	0,16	0,51	0,56		0,22	0,56	0,00

(Continuación)

Nivel de gobierno	Indicador	Igual presión tributaria (2)					Igual gasto per cápita (3)					Igual transf. per cápita (4)				
		RP pc (S/)	TR pc (S/)	PT (%)	G pc (S/)	CF	RP pc (S/)	TR pc (S/)	PT (%)	G pc (S/)	CF	RP pc (S/)	TR pc (S/)	PT (%)	G pc (S/)	CF
Departamento	Media	28	615	0,2	688	4	28	615	0,2	688	4,0		615		615	
	Mínimo	10	592	0,2	589	1	0	592	0,0	688	0,0		615		0	
	Máximo	86	1.853	0,2	1.966	4	123	1.853	1,0	688	17,9		615		615	
	Coef. de variación	0,6	0,6	0,0	0,6	0,3	1,1	0,6	1,5	0,0	1,1		0		0	
	Gini	0,26	0,13	0,00	0,15	0,22	0,80	0,13	0,80	0,00	0,80		0		0	
Municipios	Media	147	467	1,0	710	21	147	467	1,0	710	20,7		467		467	
	Mínimo	52	159	1,0	453	7	0	159	0,0	710	0,0		467		0	
	Máximo	459	2.167	1,0	3.095	43	421	2.167	3,7	710	59,3		467		467	
	Coef. de variación	0,6	1,0	0,0	0,8	0,4	0,9	1,0	1,2	0,0	0,9		0		0	
	Gini	0,26	0,24	0,00	0,17	0,30	0,50	0,24	0,47	0,00	0,50		0		0	
Nivel subnacional (estados y municipios)	Media	174	1.082	1,1	1.398	12	174	1.082	1,1	1.398	12,5		1.082		1.082	
	Mínimo	62	751	1,1	1.063	3	0	751	0,0	1.398	0,0		1.082		0	
	Máximo	546	3.784	1,1	5.017	14	440	3.784	4,7	1.398	31,5		1.082		1.082	
	Coef. de variación	0,6	0,6	0,0	0,6	0,3	0,7	0,6	1,1	0,0	0,7		0		0	
	Gini	0,26	0,14	0,00	0,14	0,24	0,74	0,14	0,75	0,00	0,74		0		0	

RPpc: recursos propios per cápita; TRpc: transferencias per cápita; PT: presión tributaria (porcentaje); Gpc: gasto per cápita; CF: correspondencia fiscal (porcentaje).