

Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina Por qué **y** cómo

RESUMEN EJECUTIVO

**Vicente Fretes Cibils
Teresa Ter-Minassian**

EDITORES



Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina **Por qué y cómo**

RESUMEN EJECUTIVO

Vicente Fretes Cibils

Teresa Ter-Minassian

EDITORES

Copyright © 2015 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.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Contenido

Prefacio	v
Agradecimientos	ix
Acerca de los autores	xi
Capítulo 1 Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina	1
Capítulo 2 Dos para tanguear: desequilibrios verticales y movilización de ingresos en Argentina	3
Capítulo 3 Pisando el acelerador: excesiva dependencia de los ingresos de los recursos naturales en Bolivia	5
Capítulo 4 Gol esquivo: reforma del sistema de ingresos subnacionales en Brasil	7
Capítulo 5 Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia	9
Capítulo 6 Serenata de mariachis: largo camino de la reforma al federalismo fiscal en México	11
Capítulo 7 Mar y tierra fiscal: equidad y eficiencia en la movilización de ingresos en Perú	13
Capítulo 8 Efecto del oro negro: excesiva dependencia del petróleo en Venezuela	15
Referencias	17

Prefacio

A PESAR DE LOS GRANDES AVANCES EN EL AUMENTO DE LOS INGRESOS TOTALES, LA REFORMA DE LAS INSTITUCIONES TRIBUTARIAS Y SU NORMATIVA LEGAL SIGUE SIENDO UNO DE LOS MAYORES DESAFÍOS PARA los países de América Latina. Como se destaca en *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, la edición 2013 de la emblemática serie de publicaciones Desarrollo en las Américas (DIA) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la importancia de la tributación como herramienta de desarrollo no puede dejar de enfatizarse, pues la reforma fiscal tiene implicaciones significativas para el crecimiento sostenible e inclusivo en la región.

Existen dos razones por las cuales la región, en relación con su nivel de desarrollo, va a la zaga en términos de impuestos. En primer lugar, la mayoría de los países todavía está lejos de agotar su potencial recaudatorio. En segundo lugar, los impuestos aún no están diseñados como una herramienta para promover el desarrollo. En particular, los gobiernos subnacionales de la región deberían generar más ingresos propios para elevar los recursos presupuestarios para el desarrollo local y hacer más transparente el costo de la provisión de bienes y servicios locales, fomentando así su eficiencia. Por otra parte, una mayor recaudación les permitiría a las autoridades locales aumentar su autonomía para implementar políticas más adaptadas a las necesidades y preferencias de la población beneficiaria.

Aunque la situación tributaria varía entre los países, la región sufre un claro desequilibrio en la descentralización fiscal, con una descentralización de los ingresos sustancialmente inferior a la de los gastos. En consecuencia, muchos gobiernos subnacionales son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Además, este desequilibrio entre ingresos propios y transferencias hace que las finanzas públicas subnacionales sean más vulnerables y menos predecibles, lo que dificulta la capacidad de las autoridades locales para preparar presupuestos más estables y realistas.

A través de estudios de casos que abarcan una amplia gama de países de diferentes tamaños, niveles de desarrollo, grados de descentralización y sistemas de gobierno, en este libro se demuestra que hay varios factores que frenan la descentralización de los ingresos en la región. A partir de las probables limitaciones económicas, institucionales y políticas del proceso de reforma, este análisis pone de manifiesto que:

- *Es necesario revisar las asignaciones de ingresos a nivel subnacional con el fin de que los gobiernos de estos niveles cuenten con mayores facultades para administrar la recaudación de ingresos propios.* Los potenciales asideros tributarios incluyen tasas extras al sobrecargo a nivel subnacional en el impuesto sobre la renta personal, impuestos a las ventas al por menor, impuestos especiales regionales o una tasa extra sobre los impuestos especiales nacionales y un impuesto al valor agregado (IVA) por el método de sustracción.
- *Las iniciativas de reforma tienen que focalizarse en el fortalecimiento de capacidades para los gobiernos subnacionales que ya cuentan con asideros tributarios adecuados (impuestos a la propiedad).* Esto no solo implica invertir en la construcción y el mantenimiento efectivo de catastros de propiedad, sino también evitar la erosión de su base tributaria a través de exenciones, subir las tasas legales hasta el límite superior de los rangos permitidos por el gobierno central y fortalecer la fiscalización.
- *Deben crearse incentivos para que los gobiernos subnacionales exploten mejor su potencial recaudatorio, dado el costo político que conlleva para estos el aumento de la carga de impuestos sobre sus poblaciones.* Estos incentivos dependen de manera crucial de cuán fuerte sea la restricción presupuestaria subnacional dada. Esto implica considerar, por ejemplo, el grado al cual las transferencias intergubernamentales son discrecionales o basadas en fórmulas; el grado de las restricciones de crédito (si son débiles o mayormente discrecionales), y la insuficiente transparencia de las operaciones presupuestarias subnacionales.
- *Las reformas para fortalecer la movilización de ingresos propios subnacionales deben ir acompañadas por la introducción o mejora de sistemas de transferencias, para equiparar, en la medida de lo posible, la capacidad recaudatoria con la necesidad de gasto.* Para contar con un sistema de relaciones intergubernamentales sólido, es importante tener en cuenta la distribución de la capacidad recaudatoria dentro de un país, que suele ser bastante desigual y que frecuentemente difiere de la distribución de las necesidades de gasto.
- *Los gobiernos centrales desempeñan un papel clave en el apoyo a los esfuerzos de movilización de los ingresos propios subnacionales, tanto a través de*

la política como de las reformas administrativas señaladas anteriormente. Desafortunadamente, los gobiernos centrales suelen ser el principal obstáculo para este proceso, debido a los temores de pérdida de control fiscal, capacidad de negociación política e influencia burocrática.

A pesar de los obstáculos, es fundamental reconocer la importancia de la movilización de ingresos subnacionales en la región. No existe un enfoque único y el camino hacia la reforma probablemente deba responder a contextos específicos, y dependerá en gran medida del equilibrio entre intereses políticos y económicos divergentes. Sin embargo, en la medida en que los países de América Latina escojan este camino, no solo les abrirá el paso a una mayor recaudación futura, sino que también contribuirá a un crecimiento sostenido e inclusivo en la región.

El análisis y las experiencias de país presentadas en este libro pueden alimentar un debate significativo sobre el tema, contribuyendo a sensibilizar a los responsables de políticas nacionales y a las autoridades de la región sobre los beneficios de una sólida descentralización de ingresos.

Vicente Fretes Cibils

Jefe de División
División de Gestión Fiscal y Municipal
Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Teresa Ter-Minassian

Consultora Internacional de Economía
Ex-Directora del Departamento de
Asuntos Fiscales
Fondo Monetario Internacional

Agradecimientos

LA PREPARACIÓN DE ESTE LIBRO FUE RESPONSABILIDAD DE LA DIVISIÓN DE GESTIÓN FISCAL Y MUNICIPAL (FMM) DEL SECTOR INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO (IFD) DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).

La coordinación general del proyecto y la edición estuvieron a cargo de Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian.

Los autores principales son los siguientes:

Capítulo 1: Vicente Fretes Cibils y Teresa Ter-Minassian.

Capítulo 2: Daniel Artana, Sebastián Auguste, Marcela Cristini, Cynthia Moskovits e Ivana Templado. Javier Cao y Ezequiel García Lembergman proporcionaron asistencia en la investigación.

Capítulo 3: Giorgio Brosio.

Capítulo 4: Teresa Ter-Minassian.

Capítulo 5: Fabio Sánchez-Torres, Irina España Eljaiek y Jannet Zenteno González.

Capítulo 6: Emilio Pineda, Arturo Ramírez y Alejandro Rasteletti, con la asesoría de Teresa Ter-Minassian. Hans Georg Schwarz Aguilar proporcionó asistencia en la investigación.

Capítulo 7: Gustavo Javier Canavire-Bacarreza, Cristián F. Sepúlveda y Jorge Martínez-Vázquez. Janet Porras proporcionó asistencia en la investigación.

Capítulo 8: Germán Ríos, Federico Ortega y Sebastián Scrofina. Aportaron colaboración técnica Amanda Beaujon, Anderson Gómez, Alejandro Sabarich y Ricardo Suárez.

Un gran número de investigadores y funcionarios de diversas entidades públicas y privadas aportaron valiosa información estadística y fuentes de documentación durante el proceso de preparación de esta publicación.

La traducción corresponde a Pamela Albornoz. La producción editorial de este libro estuvo a cargo de Pamela Albornoz, Ana Calvo, Natalia Rezai y Sarah Schineller, quienes trabajaron en estrecha colaboración con Vicente Fretes Cibils, Teresa Ter-Minassian y todos los autores. David Rogers también contribuyó en este proceso.

Los autores y editores de la publicación se hacen responsables de cualquier inexactitud en la información de sus análisis. En tanto, las recomendaciones y opiniones políticas expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Presidente ni de su Directorio Ejecutivo.

Acerca de los autores

Daniel Artana es economista jefe de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y profesor de Economía Política en la Universidad Nacional de La Plata y de Economía de la Tributación en la Universidad Torcuato Di Tella, ambas en Argentina. Cuenta con un doctorado en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles.

Sebastián Auguste es economista de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires. Es doctor en Economía de la Universidad de Michigan, Estados Unidos.

Giorgio Brosio es profesor de Economía Pública en el Departamento de Economía y Estadística de la Universidad de Torino, Italia. También se ha desempeñado como profesor en las universidades de Bari, Italia, y Ginebra, Suiza. Ha sido además Presidente de la Società Italiana di Economia Pubblica y es miembro de su directorio.

Gustavo Javier Canavire-Bacarreza es director del Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF) de la Universidad EAFIT en Medellín, Colombia. Es doctor en Economía de la Universidad del Estado de Georgia, Estados Unidos, y posee un diploma de Estudios Avanzados del Instituto de Economía Mundial de Kiel, de la Universidad de Kiel, Alemania.

Marcela Cristini es economista principal en la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Es licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Irina España Eljaiek es investigadora en el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico en la Universidad de los Andes en Colombia.

Vicente Fretes Cibils es jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Es doctor en Economía de la Universidad Estatal de Carolina del Norte, Estados Unidos.

Jorge Martínez-Vázquez es el director del Programa de Estudios Internacionales y profesor *regents* de Economía en la Universidad del Estado de Georgia. Es doctor en Economía de la Universidad de Washington, Seattle, Estados Unidos.

Cynthia Moskovits es economista principal en la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas en Argentina. Tiene un master en Economía de la Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina.

Federico Ortega es socio fundador de Localis América Latina y consultor en el Banco Mundial. Cuenta con un master en Administración Pública en Desarrollo Internacional de la Kennedy School de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Emilio Pineda es especialista líder en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Es doctor en Economía Política de la Universidad de Columbia, Estados Unidos.

Arturo Ramírez Verdugo es director gerente de Evercore Partners, a cargo de Finanzas Públicas e Infraestructura en la oficina de México. Es doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos.

Alejandro Rasteletti es especialista en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Es doctor en Economía de la Universidad de Maryland, Estados Unidos.

Germán Ríos es director de Asuntos Estratégicos para Europa en la CAF Banco de Desarrollo de América Latina. Tiene un master en Economía de la Universidad Johns Hopkins y la Universidad George Washington, Estados Unidos.

Fabio Sánchez-Torres es profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de los Andes, Colombia.

Sebastián Scrofina es consultor de CAF Banco de Desarrollo de América Latina y del Instituto de Estudios Superiores de Administración. Actualmente es candidato a un MBA de la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos.

Cristian F. Sepúlveda es doctor en Economía de la Universidad del Estado de Georgia, Estados Unidos, y profesor de posdoctorado del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, Estados Unidos.

Ivana Templado tiene un título de postgrado en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) de Argentina y es graduada del Programa de Actualización en Economía Avanzada de la misma universidad.

Teresa Ter-Minassian ha sido directora del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI) y actualmente se desempeña como consultora del Banco Interamericano de Desarrollo. Es graduada en Derecho en la Universidad de Roma, Italia, y en Ciencias Económicas en la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

Jannet Zenteno González es investigadora del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, Colombia.

Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina

1

EN ESTE LIBRO SE ANALIZAN LAS RAZONES DE LOS DESLUCIDOS RESULTADOS EN LA MOVILIZACIÓN DE INGRESOS PROPIOS SUBNACIONALES DE UNA SELECCIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y SE EXPLORAN las opciones de política para incrementar estos ingresos de la manera más eficiente y equitativa posible. Para ello, se presentan siete estudios de casos, sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela, que cubren una amplia gama de características, e incluyen países federales y unitarios, y diferentes tamaños geográficos, niveles de desarrollo económico y grados de descentralización de ingresos. Esta publicación se refiere a los gobiernos subnacionales, comprendiendo tanto los niveles intermedios como locales de gobierno. Los estudios de casos también distinguen entre ambos niveles de gobierno. En su conjunto, los casos de estudio proporcionan una imagen razonablemente representativa de los desafíos que se enfrentan a lo largo de América Latina en la movilización de los ingresos propios subnacionales con vistas a respaldar el crecimiento con equidad.

Este capítulo comienza con una discusión teórica de los objetivos y los obstáculos que enfrentan los gobiernos subnacionales en la movilización propia de ingresos. Luego, se revisan las principales ventajas y desventajas de los asideros tributarios subnacionales alternativos y se ofrece una visión general de las tendencias de las finanzas subnacionales en la región. Finalmente, se presenta un resumen de las principales conclusiones de los estudios de casos y de sus enseñanzas para futuras reformas en materia de ingresos subnacionales en la región.

Dos para tanguear: desequilibrios verticales y movilización de ingresos en Argentina

2

ARGENTINA ES UN PAÍS FEDERAL QUE SE CARACTERIZA POR UN GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN SUSTANCIALMENTE MAYOR DE GASTOS QUE DE INGRESOS. EN 2011 LOS INGRESOS PROPIOS DE LAS PROVINCIAS (nivel intermedio de gobierno) y municipios (gobiernos locales) fueron equivalentes al 7,5% del producto interno bruto (PIB), pero estos solo cubrieron la mitad del gasto público primario subnacional. El desequilibrio vertical resultante se llena a través de un sistema automático de coparticipación de ingresos y mediante transferencias discrecionales.

Los acuerdos fiscales intergubernamentales han experimentado cambios significativos en torno a la última década. Particularmente importante ha sido una recentralización de ingresos, como consecuencia de los cambios que impulsó el gobierno federal en la composición de los impuestos, y por el hecho que desde 2003 el Ejecutivo Federal aprueba todos los años un presupuesto con una subestimación de ingresos. En virtud de los poderes de emergencia otorgados por el Congreso al Ejecutivo en 2002, el presidente puede asignar ingresos adicionales según su voluntad. Por lo tanto, las transferencias discrecionales aumentaron desde el equivalente a un 0,5% del PIB a fines de la década de 1990 hasta un promedio del 2,1% del PIB en los últimos años.

Por otra parte, se han producido cambios fundamentales en los ingresos propios de las provincias. Como resultado de los altos precios internacionales del petróleo, el gas y los minerales, las provincias ricas en estos recursos han disfrutado de una sustancial ganancia de regalías, que se duplicaron desde un 0,3% del PIB en el período 1997–99 a un 0,5% del PIB en 2011. Asimismo, la mayoría de las provincias ha experimentado cambios en la composición de los ingresos tributarios propios, con una disminución de la participación de los impuestos a la propiedad y un incremento del impuesto sobre ingresos brutos de las empresas, lo que no solo ha puesto en evidencia la dificultad de mantener el ritmo del

alza del precio de los inmuebles, sino también la impopularidad de los impuestos a la propiedad.

Este capítulo tiene por objeto proporcionar una visión general actualizada del sistema de financiamiento subnacional de Argentina, de las principales características de sus factores económicos y políticos determinantes, en particular del esfuerzo de financiamiento subnacional, y de las opciones para su reforma. Para ello, en una segunda parte se revisa la reciente evolución de los ingresos subnacionales y del desequilibrio vertical. A continuación se analiza la elasticidad-ingreso de los ingresos subnacionales, los efectos de la crisis de 2001–02 y el aumento de las transferencias federales, en el tamaño y la composición de los impuestos provinciales. Al respecto, se estima que el solo componente discrecional de las transferencias desalienta el esfuerzo de las provincias por generar ingresos propios. Finalmente, se examinan las restricciones de economía política sobre las reformas de financiamiento subnacional, y se exploran las opciones para movilizar ingresos subnacionales adicionales y modificar la distorsión del impuesto provincial sobre las ventas.

Pisando el acelerador: excesiva dependencia de los ingresos de los recursos naturales en Bolivia

3

ESTE CAPÍTULO¹ SE CENTRA EN LAS OPCIONES PARA REFORMAR EL SISTEMA DE INGRESOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN BOLIVIA, CON EL OBJETIVO DE REDUCIR SU DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS naturales y fortalecer su propia autonomía tributaria, lo que se aplica especialmente a las prefecturas cuya dependencia es total.

La reciente Constitución boliviana (2009) confirmó las asignaciones fiscales para los municipios (gobiernos locales), fortaleciendo a la vez sus competencias de regulación tributaria. Los cambios de las prefecturas (gobiernos de nivel intermedio) fueron mínimos, aunque el gobierno central tiene la facultad de delegar, total o parcialmente, las bases impositivas a los gobiernos subnacionales. Las opciones de reforma que se plantean deben ser consideradas en el contexto de la posible transferencia de competencias. En el caso de los municipios, el análisis hace hincapié en la importancia de ampliar la recaudación de los impuestos existentes, lo que requeriría mejorar la administración tributaria y aumentar la eficiencia en la prestación de servicios básicos e infraestructura.

Sobre la base de criterios ampliamente utilizados, en este capítulo se detalla una serie de instrumentos o bases tributarias que podrían ser asignados exclusivamente a los gobiernos regionales o compartidos con el gobierno central. Asimismo, se evalúan sus principales ventajas y desventajas, y su impacto a través de una simulación de los ingresos que podrían generar. Esto demuestra que habría una serie de opciones factibles para incrementar la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en Bolivia. En una segunda sección se describe el actual sistema de relaciones intergubernamentales en dicho país, con particular énfasis en el financiamiento. A continuación se incluye una evaluación de las

¹ Este capítulo es una versión resumida y editada de Brosio (2012).

posibilidades de ampliar la recaudación de impuestos a nivel municipal, centrada en el impuesto a la propiedad, y un análisis de opciones para nuevos instrumentos tributarios para las prefecturas. En una cuarta sección se ofrecen algunas reflexiones finales.

Gol esquivo: reforma del sistema de ingresos subnacionales en Brasil

4

EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DE AMÉRICA LATINA, Y TAMBIÉN CON MUCHOS PAÍSES FEDERALES DEL MUNDO, BRASIL SE CARACTERIZA POR UN ALTO GRADO DE DESCENTRALIZACIÓN DE INGRESOS A NIVEL estadual, donde los ingresos propios representan más de 9% del PIB.¹ En contraste, los municipios dependen más de transferencias desde los niveles superiores de gobierno, en cuyo caso los ingresos propios alcanzan solo un 2% del PIB o un 6% de la carga fiscal total.

La sustancial dependencia que los gobiernos subnacionales tienen de los ingresos propios trae aparejadas ventajas significativas para una mejor rendición de cuentas ante el electorado, permite ligar más fuertemente los impuestos y beneficios del gasto subnacional, y genera mayor conformidad con las preferencias locales en cuanto al tamaño y a la composición de la carga tributaria, y una mayor previsibilidad de los recursos para los presupuestos subnacionales.

Sin embargo, el sistema tributario subnacional brasileño está plagado de importantes defectos que son ampliamente reconocidos porque afectan negativamente a la eficiencia, la equidad y la competitividad. El principal problema es la fuerte dependencia de las finanzas del Estado de un IVA (el Imposto sobre Circulación de Mercaderías e Serviços, ICMS) de base mixta origen/destino, con una gran dispersión de tasas efectivas para bienes y servicios a través del territorio nacional, lo que ha dado lugar a una competencia fiscal depredadora (la llamada “guerra fiscal”), generando una cascada de hecho y altos costos de cumplimiento para los contribuyentes. A nivel local, muchos municipios no parecen

¹ Este capítulo es una versión revisada y actualizada de Ter-Minassian (2012). Los autores agradecen especialmente a J. R. Afonso y F. Azevedo por el aporte de datos actualizados para los cuadros y gráficos del capítulo.

explotar adecuadamente las importantes bases tributarias (servicios y propiedades urbanas) que se les han asignado.

Hasta ahora los esfuerzos de reforma de este sistema han sido bloqueados. Esto se debe especialmente al hecho de que un cambio hacia un IVA más neutral, basado en destino y con una cobertura uniforme, implicaría pérdidas significativas para algunos de los estados. Sin embargo, la urgencia de una reforma es cada vez más evidente para las autoridades estatales, que ven de qué manera sus ingresos se van erosionando como producto de la guerra fiscal y la competitividad de las empresas brasileñas, presionadas por la *acumulabilidad* y el alto costo de cumplimiento del ICMS, todo esto en un ambiente marcado por un tipo de cambio apreciado y un débil desempeño de las exportaciones de manufacturas.

Este capítulo comienza con una breve revisión de los ingresos propios subnacionales y el sistema de transferencia intergubernamental (incluida la distribución de los ingresos del petróleo), poniendo de relieve sus defectos críticos. Luego se analizan las prioridades y opciones de reforma, y se hace un balance del estado actual en este ámbito.

Cumbia fiscal: dinamismo fiscal subnacional en Colombia

5

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL SE HA DESARROLLADO EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS A DIFERENTES VELOCIDADES EN EL NIVEL DE GOBIERNO INTERMEDIO Y LOCAL EN COLOMBIA.¹ MIENTRAS QUE LOS GOBIERNOS intermedios (departamentos) han generado unos pocos recursos propios (en términos del PIB), los gobiernos locales (municipios) han casi duplicado los suyos. La principal explicación de estas trayectorias divergentes radica en las tasas tributarias. Mientras que en los departamentos la tasa es inelástica –consiste principalmente en un impuesto al consumo de bienes no meritorios–, los municipios gozan de una tasa tributaria dinámica y en crecimiento, que abarca propiedades urbanas y rurales y actividades económicas urbanas.

La movilización de los ingresos propios para los departamentos requiere que se les asignen diferentes tasas tributarias. En este capítulo se sugiere la introducción de una sobretasa departamental en el impuesto al valor agregado (IVA) nacional o de un impuesto a las ventas minoristas. En contraste, el incremento de los ingresos propios de los municipios implica una explotación más eficiente de sus actuales bases. Asimismo, el texto plantea una recaudación de impuestos locales más eficiente a través del aumento de la capacidad administrativa de los municipios y la actualización de las bases tributarias locales. Este capítulo tiene un doble objetivo: explorar los cambios que serían necesarios para fortalecer la generación de ingresos propios en los departamentos y municipios, y determinar los efectos de dichas acciones en las estructuras de financiamiento y los desequilibrios verticales de ambos niveles de gobierno.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera revisa el proceso de descentralización fiscal en Colombia y su impacto en las finanzas subnacionales.

¹ Este capítulo es una versión resumida del documento de Sánchez Torres, España Eljaiek y Zenteno González (2012).

La segunda trata brevemente el proceso de descentralización fiscal en Colombia y el impacto en las finanzas subnacionales. La tercera analiza la evolución y los factores determinantes de los ingresos departamentales y desequilibrios verticales, además de la propuesta de permitir que los departamentos apliquen una sobretasa del IVA o un impuesto sobre las ventas al por menor. En la cuarta se presenta la evolución de los ingresos municipales y los desequilibrios verticales, mostrando evidencia empírica sobre las posibilidades de incrementar ingresos gracias a una mayor eficiencia. Finalmente, el capítulo resume las conclusiones principales del estudio.

Serenata de mariachis: largo camino de la reforma al federalismo fiscal en México

6

EN LA DÉCADA DE 1990 MÉXICO EXPERIMENTÓ UN RÁPIDO PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MEDIANTE EL CUAL LOS ESTADOS SE HICIERON RESPONSABLES DE LOS GASTOS DE EDUCACIÓN Y SALUD. ESTO FUE financiado en gran medida a través de transferencias de propósito especial, lo que resultó en una fuerte dependencia de los estados (nivel intermedio de gobierno) y municipios (gobiernos locales) de las transferencias del gobierno federal. El nivel de desequilibrio fiscal vertical, medido como la proporción de las transferencias sobre los ingresos subnacionales totales, aumentó de alrededor de un 75% en 1992 a un 90% en 2000. La reducción de estos desequilibrios ha sido el objetivo principal de una serie de reformas en la década de 2000, pero con escasos resultados hasta la fecha.

Con este capítulo se busca contribuir a la comprensión de los factores que explican la persistencia de altos niveles de desequilibrios fiscales verticales en México. Para ello, en la segunda sección se ofrece una breve descripción de las principales características del proceso de descentralización, junto con detalles de la evolución de los ingresos subnacionales entre 2000 y 2007. En una tercera parte se resume la reforma de 2007 y su impacto en cada uno de los principales asideros tributarios subnacionales. A continuación, se explora la economía política de los esfuerzos de movilización de ingresos y se esbozan las principales hipótesis que pueden explicar el bajo esfuerzo fiscal subnacional. Estas se evalúan empíricamente mediante un panel para los 31 estados y el Distrito Federal entre 2000 y 2012. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre las reformas de 2013 y su posible impacto en los ingresos subnacionales.

Mar y tierra fiscal: equidad y eficiencia en la movilización de ingresos en Perú

7

EL ACTUAL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN PERÚ SE INICIÓ EN 2002 CON UNA ENMIENDA A LA CONSTITUCIÓN Y EL DECRETO LEGISLATIVO NRO. 955, LEY DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.¹ Desde entonces la descentralización ha estado en el centro de las agendas políticas nacionales y subnacionales. Después de más de 10 años, el proceso está relativamente avanzado en algunos aspectos: el marco legal abarca la mayoría de los aspectos del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y en 2011 cada nivel subnacional (intermedio y local) era responsable de más del 18% del gasto público total.

Sin embargo, todavía hay aspectos importantes del sistema que siguen siendo problemáticos y que requerirán reformas adicionales. Uno de ellos es que la mayoría de los gobiernos subnacionales no están recaudando suficientes ingresos propios. Esto podría deberse a una serie de razones, incluidas la naturaleza de las actuales asignaciones de ingresos, la distribución regional de las bases imponibles, la falta de capacidad administrativa y técnica a nivel subnacional y/o la reticencia de las autoridades subnacionales a asumir los costos económicos y políticos de la recaudación de ingresos propios. Como resultado, la mayoría de los gobiernos subnacionales es altamente dependiente de las transferencias intergubernamentales. No obstante, estas últimas no corrigen las grandes disparidades en las capacidades fiscales de los distintos gobiernos subnacionales; de hecho, tienden a agravarlas.

En este capítulo se tratan de identificar los principales factores que explican el pobre desempeño de los ingresos propios subnacionales en Perú y se exploran las alternativas de reformas para mejorarlos. Debido a que las unidades de

¹ Este capítulo es una versión abreviada y editada de Canavire-Bacarreza, Martínez-Vázquez y Sepúlveda (2012).

gobierno a nivel local (municipios) e intermedios (departamentos) enfrentan distintas condiciones institucionales, para cada uno se utilizan diferentes enfoques analíticos y se proponen diversas estrategias de reforma para mejorar su desempeño recaudatorio. Como en el ámbito municipal las asignaciones de impuestos corrientes más o menos siguen las mejores prácticas internacionales, el análisis se centra en posibles mejoras de la eficiencia en la recaudación de impuestos. En cambio, los gobiernos regionales carecen aún de instrumentos fiscales, por lo que en el capítulo se examinan opciones para proveerles fuentes de ingresos propios, y para crear autonomía fiscal y promover la rendición de cuentas.

Efecto del oro negro: excesiva dependencia del petróleo en Venezuela

8

EL AUMENTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO A NIVELES HISTÓRICOS A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 2000 Y SU POSTERIOR VOLATILIDAD EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HAN DEMOSTRADO UNA VEZ MÁS LOS EFECTOS NOCI-
vos de dicha volatilidad en las políticas y el desempeño macroeconómicos de
varios grandes productores de petróleo, así como la necesidad de emprender
reformas políticas e institucionales para mitigar tales efectos.¹ Venezuela ofrece
un buen ejemplo de esta necesidad. De hecho, la volatilidad ha sido una constan-
te de sus variables macroeconómicas, principalmente debido a su alta depen-
dencia del petróleo.

La volatilidad macroeconómica se refleja en los ingresos nacionales y tam-
bién subnacionales, debido a los actuales acuerdos intergubernamentales. Dado
que aproximadamente un 70% de los ingresos subnacionales proviene de copar-
ticipaciones y otras transferencias del gobierno central, las autoridades subna-
cionales enfrentan problemas similares a los de sus contrapartes nacionales. Sin
embargo, estas se encuentran en una posición menos favorable para absorber
dicha volatilidad, ya que cuentan con menos fuentes de financiamiento y, a la
vez, son responsables de la prestación de servicios sociales esenciales, espe-
cialmente en educación y salud. Por lo tanto, reducir la dependencia de los pre-
supuestos subnacionales sobre las transferencias volátiles del centro, mediante
la movilización de fuentes de ingresos propios menos sensibles al ciclo, tendría
beneficios significativos para la gestión fiscal y la prestación de servicios socia-
les en el país. También se traduciría en una mayor responsabilidad política de
los funcionarios subnacionales ante sus electores. Por último, el aumento de los
ingresos propios a nivel subnacional ayudaría a elevar el coeficiente total de los

¹ Este capítulo es una versión editada y abreviada de Ríos, Ortega y Scrofina (2012).

impuestos no petroleros, que en Venezuela es muy bajo en comparación con países que ostentan un nivel similar de desarrollo.

La descentralización puede ser vista como una respuesta política a la pérdida de legitimidad del sistema político nacional. El debilitamiento de un sistema económico basado casi exclusivamente en la distribución de los ingresos del petróleo y la falta de representatividad de los partidos políticos nacionales tradicionales allanó el camino, a finales de los años ochenta, para aumentar el papel de los gobiernos locales. Aunque inesperada, la activación del sistema federal en Venezuela, con la elección directa de los gobernadores y la creación de alcaldes en 1989, cumplió un rol decisivo en la remodelación de las instituciones políticas, en particular los partidos políticos. Incluso después de que se aprobara la Constitución de 1999, lo que aumentó los poderes del gobierno central, las principales características políticas del proceso de descentralización se mantuvieron prácticamente sin cambios.

En este capítulo se tratan las causas y consecuencias de la fuerte dependencia fiscal de los estados y municipios en Venezuela, y de la economía política que subyace a la interacción entre el gobierno central y las entidades subnacionales. También se exploran opciones para aumentar los ingresos propios de los estados y municipios, mejorar el actual sistema de transferencias intergubernamentales y reducir los desequilibrios horizontales. En la siguiente sección se describe el proceso de descentralización en Venezuela. A continuación, se discuten los mecanismos de transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre la volatilidad de los ingresos subnacionales. En una cuarta sección se examinan brevemente diversas fuentes de ingresos propios subnacionales y los intentos de evaluar empíricamente la eficacia de los municipios en la recaudación de ingresos propios. Luego, se analiza la dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales y sus factores determinantes. En una sexta sección se exploran opciones para la movilización de ingresos y la mejora del mecanismo de transferencias. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Referencias

- Artana, D., S. Auguste, M. Cristini, C. Moskovits e I. Templado. 2012. “Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: The Case of Argentina.” Documento de trabajo Nro. IDB-WP-297. Washington, D.C.: BID.
- Brosio, G. 2012. “Reducing Reliance on Natural Resource Revenues and Increasing Subnational Tax Autonomy in Bolivia.” Documento de trabajo Nro. IDB-WP-298. Washington, D.C.: BID.
- Canavire-Bacarreza, G., J. Martínez-Vázquez y C. Sepúlveda. 2012. “Subnational Revenue Mobilization in Peru.” Documento de trabajo Nro. IDB-WP-299. Washington, D.C.: BID.
- López Murphy, R. y C. Moskovits. 1998. “Desarrollos recientes en las finanzas de los gobiernos locales en Argentina”. Documento de trabajo de FIEL Nro. 58. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Ríos, G., F. Ortega y J. S. Scrofina. 2012. “Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: The Case of Venezuela.” Documento de trabajo Nro. IDB-WP-300. Washington, D.C.: BID.
- Sánchez Torres, F., I. España Eljaiek y J. Zenteno. 2012. “Subnational Revenue Mobilization in Latin America and Caribbean Countries: the Case of Colombia.” Documento de trabajo Nro. IDB-WP-355. Washington, D.C.: BID.
- Sanguinetti P., J. Sanguinetti y M. Tommasi. 2001. “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”. Buenos Aires, Argentina: Universidad Torcuato di Tella. (Documento inédito.)
- Ter-Minassian, T. 2012. “Reform Priorities for Subnational Revenues in Brazil.” IDB Policy Brief Nro. IDB-PB-157. Washington, D.C.: BID.

Instituciones para la gente

