
Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales y las Finanzas Subnacionales Ante la Crisis*

Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá

I.	Introducción	265
II.	Los canales de transmisión y el impacto distributivo de la crisis en América Latina y el Caribe	268
III.	El espacio macroeconómico para enfrentar la crisis	271
IV.	El impacto fiscal de la recesión	314
V.	Lecciones aprendidas y desafíos	330

* *Este documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y Andrea Podestá, asistente de investigación de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. El trabajo forma parte de la Conferencia “Las políticas públicas ante la crisis global: problemas presentes y desafíos futuros” Santiago, 29 y 30 de septiembre de 2009. La versión digital se puede consultar en la siguiente página electrónica.*
http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/38375/JPJ_Impacto_crisis_GSN_final.pdf

I. INTRODUCCIÓN¹

La crisis financiera ha impactado significativamente en América Latina, transmitiéndose por todos los canales a través de los cuales las economías latinoamericanas se relacionan con el resto del mundo, como son el comercio, los flujos de capital, las remesas y la inversión extranjera directa. Esto genera distintos impactos negativos en las economías de la región, que se manifiestan en forma simultánea en varios efectos, entre los que cabe destacar una disminución en los ingresos fiscales.

Aunque el actual panorama de las cuentas públicas y la política fiscal de la región, tanto a nivel de sus gobiernos centrales como subnacionales, exhiben innegables mejorías respecto a lo observado en crisis anteriores, ciertos aspectos alertan sobre la capacidad de los gobiernos generales para enfrentar esta crisis. Mientras que en el período 2006-2007 varios países de la región se encontraban con superávits gemelos (tanto en cuenta corriente como en las cuentas fiscales), en el 2008 esta situación comenzó a cambiar y la mayoría de los países pasaron a tener déficit gemelos, los cuales se espera que sean más acentuados en el 2009.

La incertidumbre que generan las crisis y las limitaciones a la hora de predecir los efectos de las mismas requiere una revisión de los canales a través de los cuales éstas se desarrollan y afectan a la economía. En este trabajo se presenta una evolución reciente de las finanzas públicas (tanto

¹ Los autores agradecen la colaboración y sugerencias de Karen Ivonne Martínez y de Antonio Maureira.

de los gobiernos centrales como de los subnacionales) con particular énfasis en el análisis de los canales a través de los cuales la actual crisis económica internacional repercute sobre los diferentes componentes de los sistemas de relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales, haciendo hincapié en los países más descentralizados de la región.

Distintos motivos justifican la importancia de este análisis, entre los que sobresalen aquellos relacionados con la equidad distributiva, la sostenibilidad macrofiscal y la atención de las disparidades regionales. Con respecto al primer motivo, el proceso de descentralización registrado en la región significó reasignar importantes responsabilidades relacionadas con el gasto social a los gobiernos subnacionales. Teniendo en cuenta los altos impactos distributivos de la crisis en la región es necesario cuidar la provisión de aquellos bienes y servicios como educación y salud (e infraestructura), con alto impacto en la equidad. En relación con la sostenibilidad de las cuentas fiscales, debe tenerse en cuenta que en muchos países de la región la descentralización de responsabilidades ha alcanzado tal nivel de importancia que una posible crisis fiscal subnacional puede tener alto impacto sobre las finanzas públicas consolidadas. Por último, debe enfatizarse que la desigualdad que caracteriza la región tiene una dimensión regional, como demuestran los altos diferenciales en los ingresos per cápita de las regiones más ricas y más pobres de un mismo país. En la medida en que la crisis signifique redistribución de ingresos entre regiones, el mantenimiento de la cohesión territorial puede significar la necesidad de implementar mecanismos de compensación entre regiones por parte del gobierno central.

Estos tres aspectos han requerido un fuerte rol de coordinación por parte del gobierno central, muchas veces a través de los distintos elementos que integran el sistema de relaciones intergubernamentales, con el fin de articular las políticas sectoriales descentralizadas, cuidar la sostenibilidad macrofiscal y atender las fuertes disparidades regionales. En este sentido, debe subrayarse la complementariedad existente entre estos tres roles. La historia reciente en los países descentralizados de la región muestra las dificultades de coordinación de estos tres objetivos.² Por este motivo,

2 Véase Cetrángolo y Jiménez (2009).

si bien el presente documento se enfocará en las finanzas subnacionales, hará hincapié en la necesidad de evaluar el impacto de la crisis sobre el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas del sector público consolidado, teniendo en cuenta tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales.

El impacto que esta crisis tiene sobre los niveles subnacionales de gobierno es producto de distintos efectos, que dependen no sólo de la caída de los ingresos recaudados por los sectores públicos (tanto a nivel central como subnacional) sino también del desempeño y la composición de las transferencias intergubernamentales así como la participación de los gobiernos subnacionales en las diferentes medidas anticrisis tomadas por los sectores públicos.

Este trabajo se propone indagar sobre los posibles impactos que puede tener la crisis sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales, evaluando las diferentes tensiones que la misma genera en términos de necesidades de política y de capacidades de respuesta. Para ello, se comienza con una breve descripción de los canales de transmisión y los efectos distributivos de la crisis en América Latina. Luego se analiza la evolución del espacio macroeconómico con que cuentan los países de la región para enfrentar la crisis, con especial énfasis en su componente fiscal. En ese apartado se examina en forma detallada los distintos componentes que integran los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales (recursos, gasto, deuda y transferencias, tanto de impuestos nacionales como de rentas originadas en la explotación de recursos naturales) y su impacto en la evolución de las finanzas subnacionales. En la siguiente sección, se concentra la atención en el impacto de la recesión sobre los recursos de los gobiernos centrales y las medidas anticrisis implementadas por los gobiernos de la región, destacando aquellas que afectan directamente a los gobiernos subnacionales. A continuación se abordan los posibles efectos de la crisis sobre las finanzas subnacionales, ya sea a través de la necesidad de mayor gasto como por la caída en los recursos, tanto propios como provenientes de transferencias. Por último, se incluyen una serie de consideraciones finales.

II. LOS CANALES DE TRANSMISIÓN Y EL IMPACTO DISTRIBUTIVO DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La crisis financiera ha afectado significativamente a América Latina y el Caribe, transmitiéndose por todos los canales mediante los cuales los países de la región se relacionan con el resto del mundo, tales como el comercio, las corrientes de capital, las remesas y la inversión extranjera directa. A causa de ello se han generado, en forma simultánea, distintos efectos negativos en la economía: una reducción tanto de la cantidad como del precio de las exportaciones, una restricción considerable del acceso a los mercados de capitales, una merma del monto de remesas recibidas y una disminución de los flujos de inversión extranjera directa³.

A continuación se presentan las características salientes de la crisis, sus canales de transmisión (real y financiero) y su impacto distributivo, lo que de alguna manera condiciona las posibles respuestas de política económica y afecta las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

En cuanto al canal real, se destacan cinco canales de transmisión. En primer lugar, la recesión de las economías desarrolladas y la significativa desaceleración de los países subdesarrollados tienen un impacto negativo sobre los flujos de comercio, dado que se reduce la demanda por exportación de bienes y servicios desde América Latina. No obstante, el efecto sobre las exportaciones no es el mismo para todos los países de la región, claramente depende de los países de destino de las mismas y del tipo de producto o servicio que se comercializa. En este sentido, los países de América Central y México serían los más comprometidos por la caída del volumen de sus exportaciones mientras que en América del Sur el impacto negativo sería de menor magnitud.

Un segundo factor a resaltar es la retracción de los precios de los productos básicos que luego de haber observado niveles cercanos a sus récords históricos experimentaron una caída significativa a partir del segundo semestre de 2008 y comenzaron a recuperarse en el segundo trimestre de 2009. Esta volatilidad de precios afecta fundamentalmente a algunos países de América del Sur.

³ Para más detalle ver Kacef y Jiménez (2009).

En tercer lugar, es importante mencionar que un motor que facilitó el crecimiento de la región en los últimos años han sido las remesas, las cuales muestran un significativo deterioro. Por supuesto que la importancia de las remesas es muy heterogénea entre países, siendo más significativas en el Caribe y Centroamérica.

Un cuarto canal de transmisión que afecta el crecimiento es el menor ingreso de recursos provenientes del turismo. Esto se debe a que la demanda de turismo es muy elástica al ingreso, es decir, en la medida que disminuye el ingreso cae la demanda. Además se caracteriza por estar concentrada en los países desarrollados y sobre todo en Estados Unidos. Este impacto es de mayor intensidad en el Caribe, donde las exportaciones de servicios asociados al turismo superan el 20% del PIB y también lo es en Centroamérica, donde representan entre el 5 y 10% del producto.

Por último, el empeoramiento de las condiciones financieras internacionales tiene un impacto adverso en los flujos de inversión extranjera directa (IED) que también es diferente de acuerdo con los países. Por ejemplo, la IED ha sido más importante en el Caribe (entre 15 y 25% del PIB), fundamentalmente relacionada con el turismo, pero también ha sido significativa en Centroamérica como en Costa Rica, Panamá y Honduras y en América del Sur en Perú, Chile y Uruguay.

Por otro lado, en el canal financiero el aumento del costo del crédito externo y la disminución de la disponibilidad de financiamiento internacional, le ponen un claro límite a la posibilidad de políticas anticíclicas, limitando las alternativas de financiamiento al uso de ahorros propios o el acceso a financiamiento adicional.

Teniendo en consideración los distintos elementos anteriormente mencionados, la CEPAL estima una significativa caída en la economía de América Latina y el Caribe que decrecería alrededor del 2% en 2009, luego de seis años de crecimiento consecutivo. Los más afectados serían México, Costa Rica y Paraguay, mientras que Bolivia, Haití, Panamá y Perú presentarían un crecimiento positivo igual o superior al 2,0%.

Como consecuencia de lo anterior, se prevé que la marcada desaceleración del crecimiento regional en 2009 provoque efectos negativos en la

distribución del ingreso y los niveles de pobreza, ya que se estima un incremento del desempleo y de la informalidad, una reducción del ingreso medio de los trabajadores, sobre todo en el mercado informal, y una menor disponibilidad de recursos debido a la caída de las remesas provenientes del exterior.

De acuerdo a CEPAL (2009), la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe subió en 0,6 puntos porcentuales en el primer trimestre de 2009 respecto al mismo período del año anterior, lo cual muestra el impacto de la crisis internacional sobre los mercados laborales de la región. Esta evolución implicó un aumento de más de un millón de desempleados urbanos, destacándose los casos de Chile, Colombia, Ecuador y México, donde la tasa de desempleo urbano aumentó más de un punto porcentual entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. En vista de los pronósticos sobre el crecimiento económico de 2009, se proyecta para ese año un aumento de la tasa de desocupación de más de un punto porcentual, que llevaría a la tasa de desempleo a alrededor del 9% y significaría que cerca de tres millones más de personas podrían sumarse a los 15,9 millones de desempleados que había en 2008 en las zonas urbanas.⁴

Por este motivo, al diseñar las medidas de política fiscal y tributaria que sería preciso adoptar en relación con la crisis económica y financiera, no pueden dejar de tomarse en cuenta las circunstancias señaladas a fin de definir las políticas apropiadas.

Adicionalmente, en la medida en que gran parte del gasto social de la región se ha descentralizado, debe tenerse en cuenta que este deterioro de la situación distributiva puede requerir una mayor atención de algunos de los programas con los que cuentan los gobiernos centrales y subnacionales. Esto es particularmente relevante en aquellos países latinoamericanos en los que los gobiernos subnacionales tienen programas de empleo o protección social.

4 Para más detalle véase CEPAL/OIT, "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", Boletín N° 1, Junio de 2009.

III. EL ESPACIO MACROECONÓMICO PARA ENFRENTAR LA CRISIS

3.1 El desempeño macrofiscal de los gobiernos de la región

En el período 2002-2007, los países de la región han aumentado su espacio de políticas macroeconómicas llegando a fines del 2007 en mejor situación que en crisis anteriores. Debe destacarse el hecho inédito de que la región haya crecido durante más de un lustro con un superávit en cuenta corriente. Además, se logró mejorar las cuentas fiscales como consecuencia del aumento de los ingresos públicos y del manejo responsable del gasto. Esto permitió rebajar significativamente la relación entre deuda pública y PIB del sector público no financiero, que disminuyó del 65% en 2002 a alrededor del 30% en 2008 en el promedio de los países. Al mismo tiempo, la región experimentó avances en materia de gestión de la deuda, mediante distintas emisiones y reestructuraciones que favorecieron tanto el perfil de plazos como de las tasas de interés. Por otra parte, gracias al aumento de las corrientes de capital, al superávit en cuenta corriente y a la inversión extranjera directa se logró una importante acumulación de reservas internacionales, las cuales llegaron a representar alrededor del 15% del PIB en promedio.

Todos estos factores han permitido disminuir la vulnerabilidad de la región, por lo que puede afirmarse que esta crisis alcanza a los países de América Latina y el Caribe en una mejor situación macroeconómica que en experiencias pasadas

En el período 2006-2007, varios países de la región se encontraban con un superávit gemelo —en cuenta corriente y en las cuentas fiscales—, pero esta situación comenzó a cambiar en 2008 y la mayoría de ellos pasaron a tener déficits gemelos, los cuales se prevé serán más acentuados en 2009. Si bien el deterioro del espacio de política ha sido generalizado, en la práctica, el espacio de maniobra fiscal varía mucho de país en país y depende de la existencia de ahorros acumulados en los tiempos buenos, del grado de rigidez del gasto, de la duración de la crisis y de la posibilidad de endeudarse en forma prudente⁵.

5 Para más detalle sobre la mejora fiscal en los últimos años, véase Gómez Sabaini y Jiménez (2009) y sobre el espacio fiscal con el que cuentan los países de la región, véase Fanelli y Jiménez (2009).

En resumen, el desafío de la política fiscal consiste en administrar la merma inevitable de la recaudación —vinculada a la desaceleración económica y a la baja de precios de los productos básicos—, protegiendo ciertos gastos —educación, protección social e infraestructura— que son vitales para evitar un aumento de la pobreza y sentar las bases del crecimiento futuro⁶. Como se verá más adelante, muchos de estos gastos han sido descentralizados lo que puede requerir una especial atención no sólo de recursos de parte de los gobiernos subnacionales sino también de mayor coordinación y seguimiento de parte de los gobiernos centrales.

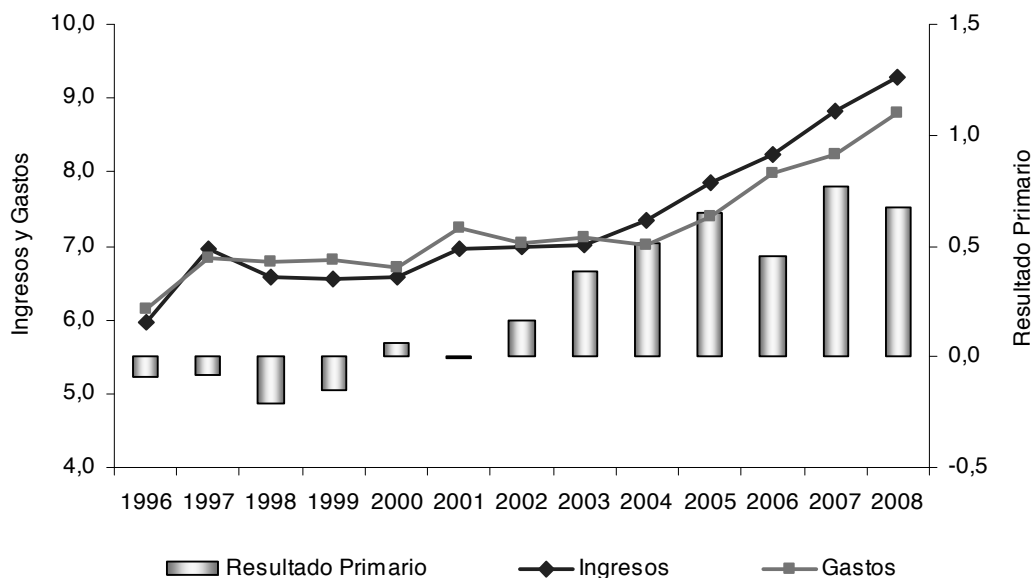
3.2 El espacio fiscal en los gobiernos intermedios y locales

Al igual que los gobiernos centrales, los niveles subnacionales también han mejorado sus cuentas públicas en los últimos años, de manera que pasaron de resultados deficitarios en la década de los noventa a superávits primarios inéditos durante el presente decenio, tanto en términos de nivel como de persistencia. No obstante, el superávit promedio disminuyó levemente (en alrededor de 0,1% del PIB) en el 2008 en relación con el máximo alcanzado en 2007 (gráfico 1)⁷.

6 Véase CEPAL (2009)

7 En este punto vale aclarar que el análisis sobre la situación subnacional ha estado sujeto a la información disponible, ya que no se cuenta la misma para todos los países de la región. En ese sentido, se ha priorizado el estudio de los sectores públicos más descentralizados de la región, incluyendo a otros países en la medida en que se cuente con información adecuada.

Gráfico 1. AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): INGRESOS, GASTOS Y RESULTADO PRIMARIO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES (Promedio Simple, En % de PIB)



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales hasta el 2007 y estimaciones propias para el 2008.

Nota: corresponde a datos de 8 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú).

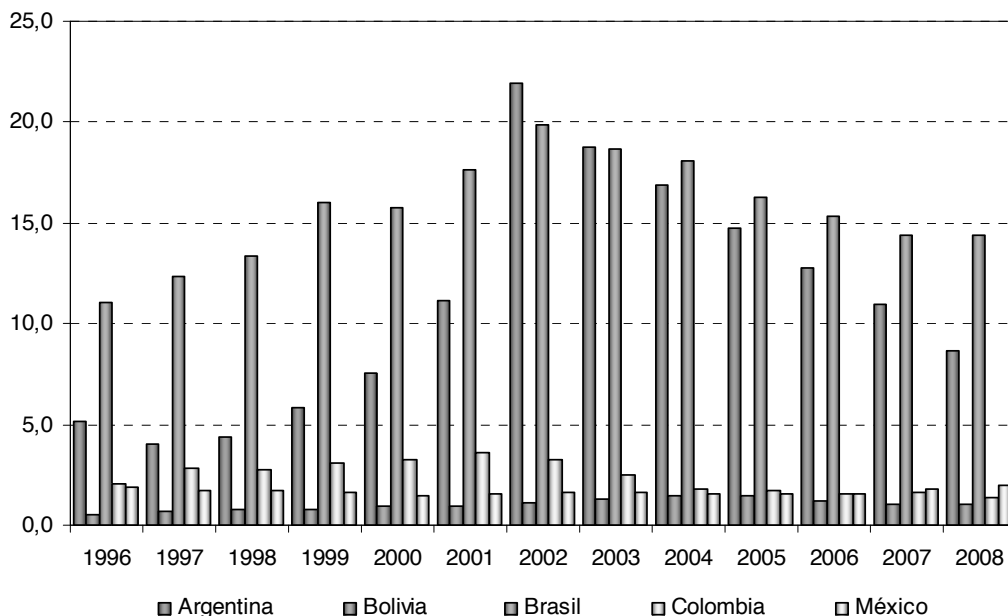
Además, como en el caso de los niveles centrales, esta mejora ha tenido lugar en un escenario de fuerte incremento de los ingresos fiscales que superó al crecimiento persistente de los gastos durante el período 2002-2007, vinculados en cierta forma a la evolución de los procesos de descentralización en cada país. Sin embargo, como se verá más adelante la positiva evolución de los recursos públicos subnacionales no está basada, en general, en un mayor esfuerzo tributario de los niveles intermedios y locales, sino que por el contrario es el resultado de la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos nacionales.

Un indicador de menor vulnerabilidad de los sectores públicos ante esta crisis económica global en comparación a crisis anteriores es el nivel de endeudamiento, el cual muestra ratios de deuda sobre PIB que han caído considerablemente entre el 2002 y el 2008. En el gráfico 2, donde se muestra la deuda de los países más descentralizados de la región,

se aprecian diferencias importantes entre países y en algunos de ellos, como en Argentina y Brasil, los niveles de deuda pública subnacional aún son elevados (entre el 9 y 14% del PIB, respectivamente), representando todavía una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero (15% en el primero y 39% en el segundo).

Gráfico 2. AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En porcentajes de PIB



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

Diversos factores contribuyeron a la mejora de los resultados fiscales y a la disminución de los ratios de Deuda/PIB de estos niveles de gobierno.

En el caso de **Argentina**, el aumento en los ingresos propios y principalmente de las transferencias, sumado a los cambios en los precios relativos permitieron mejorar los indicadores fiscales. Además, esto ocurrió en un contexto de acuerdos entre el gobierno central y los

gobiernos subnacionales.⁸ Adicionalmente, el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias, denominados “Programa de Financiamiento Ordenado”, donde les otorgaba financiamiento mensual para atender los déficits financieros acordados y los servicios de amortización de la deuda pública. Estos acuerdos suscriptos se basaban en tres ejes centrales: reducir el nivel de déficit fiscal de las provincias, mediante políticas de racionalización del gasto público y aumento de la recaudación impositiva; no incrementar el endeudamiento público provincial; y realizar las reformas pendientes en cada una de las jurisdicciones firmantes.⁹

En cuanto a **Bolivia**, el fuerte crecimiento en el resultado primario se explica fundamentalmente por la introducción del impuesto directo sobre los hidrocarburos y derivados (IDH), cuya recaudación alcanzó un promedio de 5.7 puntos del PIB en los últimos tres años y donde más del 90% se transfiere a los gobiernos intermedios y locales.¹⁰

Con respecto a **Brasil**, la mejora de los balances primarios de los estados y municipios se debió a distintos factores, como las restricciones sobre sus presupuestos establecidas en los acuerdos bilaterales con el gobierno federal; las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal y las mayores recaudaciones de impuestos. El proceso de renegociación y asunción de deudas por el Tesoro Nacional comenzó luego de la creación del real, a través de la firma de programas de ajuste fiscal con cada estado y municipio. Los acuerdos incluían metas de desempeño y la prohibición de nuevas captaciones hasta que la deuda se redujera hasta un límite máximo nacional. También se establecía el pago por los acreedores de una cuota mensual del servicio de la deuda como proporción fija de los ingresos corrientes y la condición principal era que

8 *Luego de la salida de la convertibilidad, el Acuerdo Federal de febrero de 2002 dispuso una serie de compromisos básicos: el retorno a las transferencias automáticas; la renegociación de las deudas provinciales con el objeto de convertirlas en pesos; el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de las deudas reestructuradas; la reducción del 60% del déficit fiscal de las jurisdicciones y limitaciones al endeudamiento provincial.*

9 *Para mayor detalle véase Cetrángolo y Jiménez (2003), “Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad”, Serie Gestión Pública Nro. 35, CEPAL.*

10 *A partir del 1 de enero de 2008, mediante DS. 29322, el IDH se distribuye un 66,99% para los municipios, 24,36% para las prefecturas y el 8,65% restante para las universidades.*

ofrecieran garantías firmes, como el bloqueo y retención automática de transferencias constitucionales e ingresos propios. Luego de finalizada esta serie de programas de refinanciamiento de deudas, se publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohibía el otorgamiento de nuevos créditos por la Unión y la realización de nuevos acuerdos sobre lo que ya se había renegociado.¹¹

Por otro lado, en **Colombia**, el mejor desempeño de las finanzas regionales y locales obedece al incremento en las transferencias de origen nacional y a la adopción de una serie de reglas fiscales por mandato constitucional y legal. Las primeras acciones en este sentido se orientaron al control administrativo del endeudamiento territorial introducido por la Ley 358 de 1997. Luego, en normas posteriores se fortalecieron estos controles y se adoptaron mayores mecanismos de mercado. En particular, respecto de la deuda interna de los gobiernos territoriales, la Ley 617 del 2000 impulsó su reestructuración mediante el otorgamiento de garantías de la nación y la Ley 633 de 2001 complementó esta reestructuración mediante un programa de prepago de deuda bancaria, financiada con recursos provenientes de regalías petroleras que los gobiernos subnacionales tenían ahorrados en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP)¹².

En síntesis tanto la existencia de superávits globales, a nivel subnacional, en 8 de 10 países de América Latina para los cuales se cuenta con información para 2007, como los menores montos de deuda de estos gobiernos, están indicando que se encuentran en una mejor posición para enfrentar esta crisis que en años anteriores, en parte ayudados por una serie de reformas en los mecanismos macrofiscales, en el sistema tributario y en las transferencias intergubernamentales.

No obstante, como se verá a continuación, esta mejora en las finanzas subnacionales está altamente relacionada con la evolución positiva que

11 Afonso, JR (2004), "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", *Revista de la CEPAL* 84, diciembre.

12 Para un análisis detallado sobre las reformas implementadas para contener la crisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales del período 1990-1999 y los principales resultados de estas medidas en el período 2000-2007, puede consultarse MHCP (2009), "Diez años de transformación fiscal territorial en Colombia. 1998-2008", Dirección General de Apoyo Fiscal, Bogotá, Colombia.

han registrado las transferencias intergubernamentales, basadas en el crecimiento del nivel de actividad y la mejora en los precios de los recursos naturales. Esto significa un alerta para las finanzas subnacionales en momentos de caída en el nivel de actividad, alta volatilidad en los precios de los productos básicos y un mayor requerimiento de gasto para financiar las medidas anticrisis.

3.3 La evolución del gasto público subnacional

Más allá de la alta heterogeneidad institucional que caracteriza a la región, en las últimas décadas se ha observado una creciente descentralización de responsabilidades de gasto desde los niveles centrales de gobierno a los intermedios y locales. Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales participan de una forma cada vez más activa en la gestión de gran parte del presupuesto público.

Tabla 1. AMÉRICA LATINA: GASTOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

(En porcentajes del PIB y del gasto total del Sector Público no Financiero o del Gobierno General)

	1985-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2007	1991-1995	1996-2000	2001-2007
	<i>En % del PIB</i>				<i>En % del gasto total del SPNF o GG</i>		
Argentina	8.7	11.0	11.9	12.5	44.7	44.8	45.3
Bolivia	2.8	5.7	7.0	8.9	15.7	20.1	24.4
Brasil	13.9	12.9	...	36.8	32.3
Chile	2.3	2.3	3.0	2.9	7.5	9.5	8.8
Colombia*	5.2	5.0	7.3	8.0	23.2	23.1	24.7
Costa Rica	0.8	0.6	0.7	0.8	2.6	2.9	3.1
Ecuador	...	1.8	2.2	3.8	7.6	9.1	15.7
México	3.8	4.6	6.2	8.0	21.9	30.1	37.2
Paraguay	0.4	0.3	0.3	0.4	1.0	0.9	1.2
Perú	...	1.9	2.0	2.3	9.3	10.0	12.2
Promedio AL	...	5.0	5.4	6.0	...	18.7	20.5

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas

Nota: En Argentina los datos de gobiernos subnacionales corresponden a provincias, en Bolivia a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y municipios, en México gobiernos estatales y DF, en Paraguay gobernaciones y en Perú a gobiernos locales.

* Promedio 1985-1990 corresponde a 1986-1990

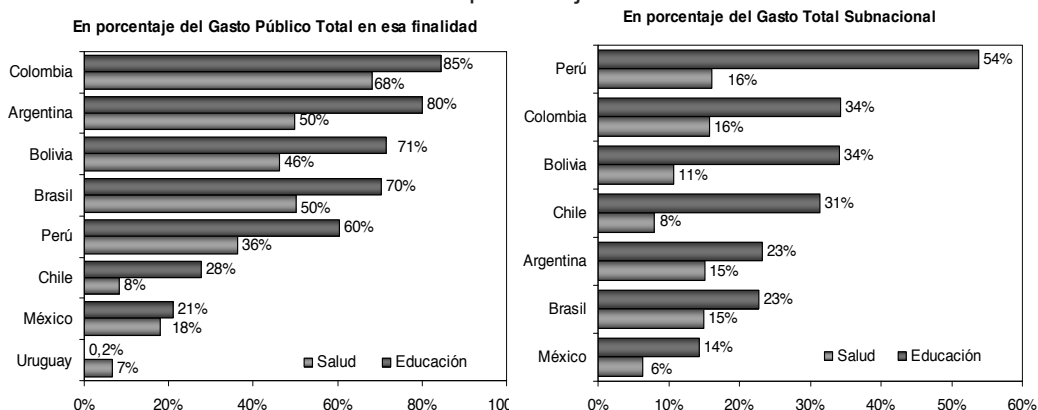
Estos procesos de reasignación de responsabilidades hacia los gobiernos intermedios y locales han significado un fuerte aumento de los gastos públicos a nivel subnacional en las últimas décadas. En la tabla 1 puede

observarse el importante crecimiento del mismo en algunos países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México, dependiendo del momento en que los países comenzaron sus procesos de reasignación de funciones. Por supuesto que los niveles de gasto subnacional están estrechamente relacionados con la organización institucional del país, ubicándose por encima de los 8 puntos del PIB en los países federales (incluso en Argentina y Brasil promedian el 13% del producto) y en los países unitarios descentralizados como Colombia. En este tipo de países los gobiernos subnacionales ejecutan entre el 25% y 45% del gasto total del sector público no financiero.

Este aumento de los gastos se dio fundamentalmente en educación y salud, que pasaron a tener una importancia esencial en los gastos subnacionales de los países más descentralizados de la región¹³. En promedio, estos dos sectores representan más del 40% del gasto total de los niveles subnacionales de gobierno. Además en Argentina, Bolivia, Brasil y Colombia más del 70% del gasto público total en educación está a cargo de los gobiernos subnacionales, los que a su vez ejecutan alrededor de la mitad del gasto público en salud de cada uno de estos países (gráfico 3).

Gráfico 3. AMÉRICA LATINA: GASTOS EN EDUCACIÓN Y SALUD DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

En porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL e información oficial

Nota: En Argentina corresponde a provincias y municipios, en Bolivia a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios y gobiernos regionales, en Colombia a departamentos y municipios, en México gobiernos estatales, en Perú a gobiernos regionales y en Uruguay a municipios.

13 Véase Gropello y Cominetti (1998) y Cetrángolo (2007).

Frente al significativo impacto distributivo, producto de la crisis económica, es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales de manera tal de resguardar el gasto público social en educación y salud. En este sentido resulta importante el papel de los gobiernos centrales respecto de la coordinación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre distintas regiones de un país. Esto adquiere mayor relevancia en los países latinoamericanos, caracterizados por la alta desigualdad en la distribución del ingreso y por el elevado grado de disparidad productiva regional.

Para finalizar, en esta sección se repasan brevemente las características que adoptan algunos programas dirigidos a mejorar la protección social y combatir la pobreza. Si bien la teoría aconseja que el diseño y financiamiento de este tipo de acciones corran por cuenta de los gobiernos centrales, en la práctica, ya sea por presión de las circunstancias o por el avance de los procesos de descentralización, son cada vez más comunes los programas a cargo de los gobiernos intermedios y locales. Es por ello que se decidió incorporar aquí una clasificación de los programas de protección social y la atención de situaciones de pobreza de acuerdo con el nivel de gobierno que lo ejecuta, ya que en la medida en que se amplíen los impactos distributivos de la crisis, los gobiernos pueden demandar mayores recursos, comprometiendo aún más a aquellos países descentralizados.

Tabla 2. CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS

Programas	A cargo del gobierno central	A cargo del gobierno local
Tradicionalmente centralizados	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de ingresos: Chile Solidario, PJJHD (Argentina). - Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto (Colombia). - Alimenticios: El Hambre más Urgente (Argentina), Hambre Cero (Brasil), Bienestar Familiar y Nutrición (Colombia); Complementación Alimentaria (Perú), Alimentación Escolar y de Nutrición Infantil (Guatemala). - Empleo: Manos a la Obra (Argentina), Erradicación del Trabajo Infantil (Brasil), Empleo y Capacitación Laboral (Colombia) 	<ul style="list-style-type: none"> - Empleo y capacitación laboral: Programa Girasoles (Montevideo), Empleo provinciales (Argentina). - Programas articulados con otros niveles de gobierno: Proyecto Local sobre Seguridad Alimentaria, Análisis Bromatológico y Educación del Municipio Corral de Bustos (Argentina).
Tradicionalmente descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de bienes complementarios de funciones descentralizadas: Libros (Brasil), Remediar (Argentina) - Garantía gasto mínimo: FUNDEF (Brasil) - Apoyo a capacidades locales: Descentralización fiscal y Gestión Financiera Municipal y la Descentralización de los Servicios Públicos (Honduras) - Programas articulados con los locales: Programa de Emergencia Habitacional (Arg) - Desarrollo Urbano: Programa de Calidad de Vida Urbana (Colombia), Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Alcantarillado de Aguas Servidas (Chile), Fondo Guatemalteco de Vivienda 	<ul style="list-style-type: none"> -Provisión de servicios descentralizados: Programa de Salud Familiar (Brasil), Programa Salud Itinerante (Lima) - Programas asistenciales: Programa de Verano para Niños en Situación de Calle, y Merenderos y Comedores en los Barrios (Montevideo) - Desarrollo Urbano: Programas Multisectoriales de Inversión (Brasil), Subsidio al Boleto de Transporte Público y suspensión deuda tributos vinculados a vivienda propia de contribuyentes de menores recursos (Montevideo)
Iniciativas integrales	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias nacionales: Fortalecimiento del Desarrollo Local (Honduras) Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de Nicaragua 	<ul style="list-style-type: none"> Crecer (Rosario), Ag. Municipales (Lurin, Perú). Comité Lucha contra Pobreza (V. María Triunfo, Perú)

Fuente: *Cetrángolo (2007a)*.

Como se ve en la tabla 2, la clasificación de estos programas en América Latina da cuenta de la dificultad de aplicar en la realidad la distribución jurisdiccional de funciones que se manifiesta en la teoría y la normativa. Esta tabla presenta una síntesis de la clasificación propuesta con ejemplos de cada uno de los casos planteados. Allí se puede observar que en la región coinciden iniciativas de combate a la pobreza y de mejora de la protección social, implementadas por distintos niveles de gobierno. De manera especial, debe resaltarse la existencia de numerosos programas a cargo de gobiernos centrales que atienden problemas descentralizados

y, más llamativo aún, casos de programas locales atendiendo problemas propios de la política centralizada. En algunos casos, fue posible detectar intentos de políticas integrales que articulan iniciativas de diferentes niveles de gobierno, pero no siempre ha sido el caso. De todos modos, sobresale de manera muy clara la enorme diversidad de situaciones al interior de la región, lo que requiere, en momentos de mayor demanda de estos programas, un importante esfuerzo de coordinación entre niveles de gobierno.

3.4 El financiamiento de las erogaciones subnacionales

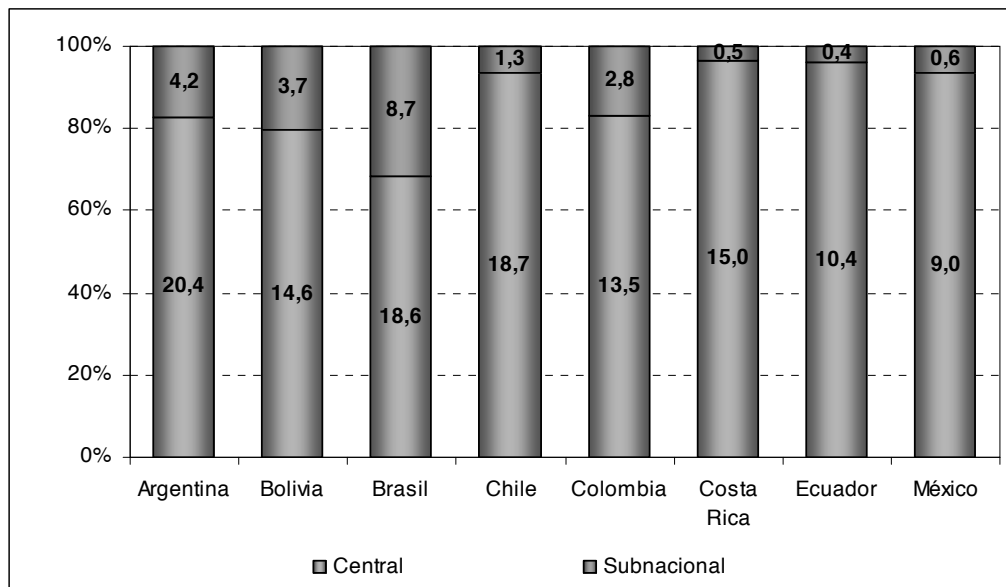
Como rasgo distintivo de la región, debe enfatizarse los serios problemas que tienen los sectores públicos para financiar sus distintas actividades, restricción que no es nueva y ha estado presente a lo largo de la historia en casi todos los países de la región, afectando las actividades desarrolladas por los distintos niveles de gobiernos.

La principal fuente de financiamiento de los sectores públicos está constituida por los recursos tributarios, los cuales están mayormente concentrados en los niveles centrales de gobierno. Ello sucede no sólo por definición constitucional de las potestades a cargo de cada nivel sino también por las ventajas derivadas de la administración centralizada de las modalidades más modernas y difundidas de tributación sobre los consumos, comercio exterior, rentas y nómina¹⁴.

14 Para más detalle sobre estos temas, véase Cetrángolo, Curcio y Jiménez (2009).

Gráfico 4. ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR NIVEL DE GOBIERNO

En porcentajes del total y en porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

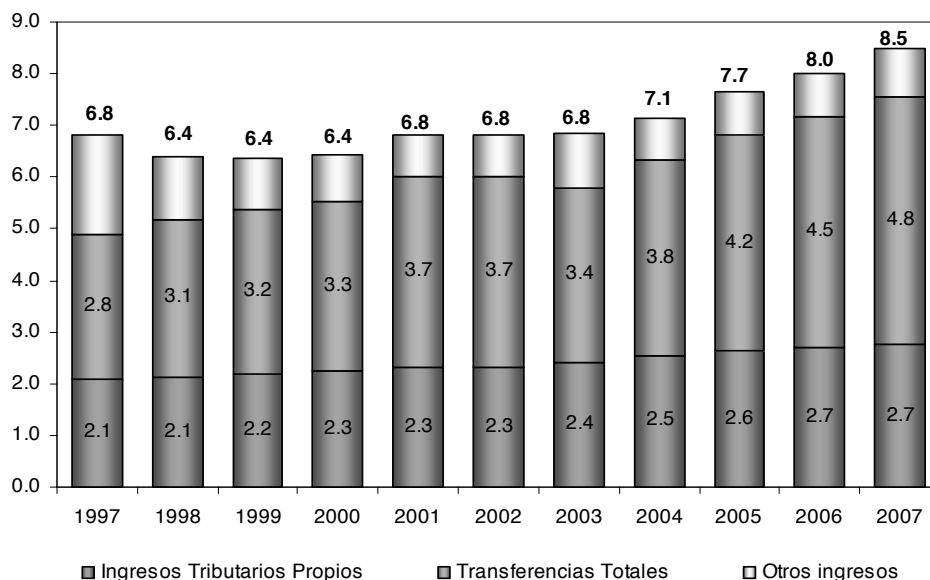
Nota: En Argentina los datos de gobiernos subnacionales corresponden a provincias, en Bolivia a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y municipios y en México a gobiernos estatales y DF.

Tal como muestra el gráfico anterior, en los países más descentralizados los gobiernos subnacionales aportan cerca del 20% del total de la recaudación tributaria del país. En el caso de Brasil, los estados y municipios recaudan alrededor de un tercio del total, como consecuencia principalmente de los ingresos aportados por el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICMS), que es de competencia de los estados y del distrito federal. En contraste, en países más centralizados como Chile, Costa Rica y Ecuador, los gobiernos subnacionales recaudan menos del 6% del total. En el caso de México, pese a ser un país federal, la recaudación tributaria está centralizada en el gobierno federal y los estados y municipios del país apenas aportan el 6% de los impuestos recaudados.

Como se mencionó anteriormente, los ingresos fiscales totales de estos gobiernos han crecido considerablemente en los últimos diez años. Sin embargo, esto se debe fundamentalmente a la importancia creciente que han tenido las transferencias provenientes desde los gobiernos centrales y no por el incremento de los recursos tributarios propios de los niveles intermedios y locales. En promedio, las transferencias totales aumentaron dos puntos del producto entre 1997 y 2007 y en tanto, los ingresos tributarios propios apenas pasaron de 2.1% del PIB a 2.7% en ese mismo período (gráfico 5).

Gráfico 5. AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA PROMEDIO DE LOS INGRESOS SUBNACIONALES

En porcentajes del PIB



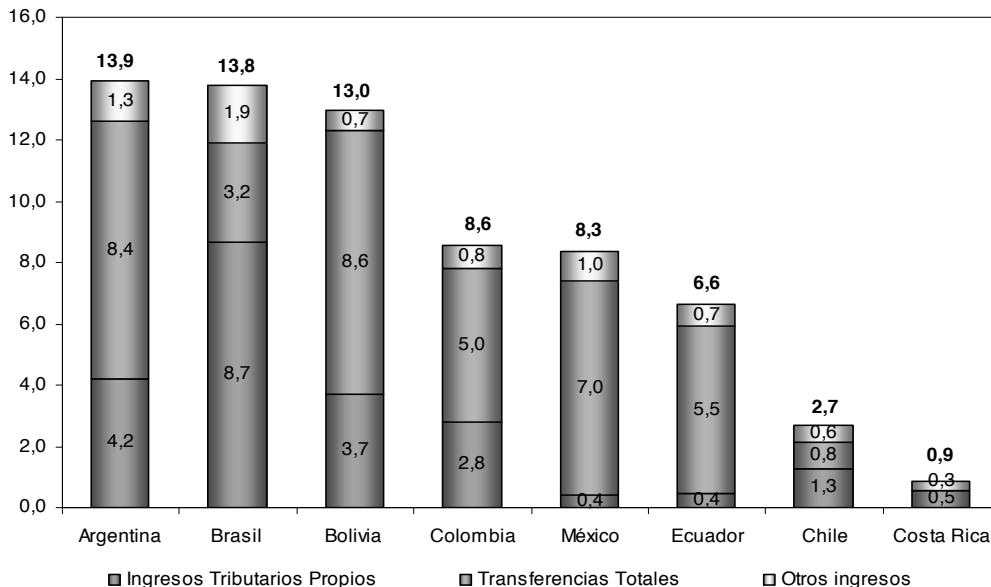
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Si se analiza la estructura de ingresos de estos niveles de gobierno por país, se aprecia que las transferencias son muy significativas en la mayoría de ellos. En Argentina, Bolivia y México, las mismas superan los 7 puntos del producto y en Colombia y Ecuador se ubican en torno al 5% del PIB. Es más, en Ecuador y México, las transferencias que reciben

estos niveles de gobierno constituyen la principal fuente de financiamiento dado que representan el 80% de sus ingresos totales (gráfico 6).

Gráfico 6. AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS SUBNACIONALES EN PAÍSES SELECCIONADOS

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En Argentina los datos de gobiernos subnacionales corresponden a provincias, en Bolivia a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y municipios y en México a gobiernos estatales y DF.

Dada la gran relevancia que tienen las transferencias para el financiamiento de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales y en un contexto de crisis como el actual, resulta importante ahondar en las características propias de los sistemas de transferencias de cada país, debido a que éstas suelen ser muy sensibles a la recaudación de impuestos nacionales, los que están registrando una tendencia decreciente en los últimos meses. Es por ello que, luego de examinar los recursos propios con que cuentan los gobiernos intermedios y locales de cada país, se analizará detalladamente la composición y evolución de las

transferencias intergubernamentales como así también la distribución de los ingresos fiscales provenientes de productos básicos entre los distintos niveles de gobierno.

3.4.1 Ingresos tributarios propios

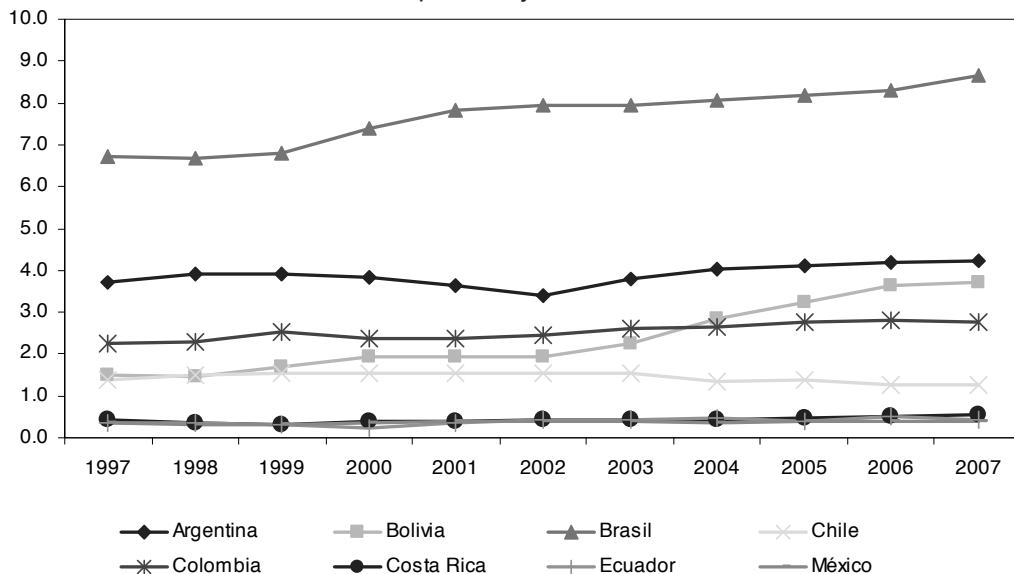
A continuación se revisará el conjunto de recursos tributarios propios con que cuentan los gobiernos subnacionales. Como se ha enfatizado en diversas ocasiones, diversos motivos que van desde la alta disparidad productiva regional hasta la debilidad de los organismos recaudatorios subnacionales, explican el bajo dinamismo de los ingresos subnacionales y la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales¹⁵.

En general la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales ha permanecido estancada durante los últimos diez años como así también se han mantenido las brechas entre los niveles de presión tributaria subnacional de los distintos países de América Latina. En los únicos dos casos donde se aprecia un crecimiento de la carga impositiva subnacional son en Bolivia y Brasil¹⁶.

15 Véase Cetrángolo y Jiménez (2009).

16 17 No obstante, en este último país y tal como destaca Afonso (2004), el impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) ha crecido menos que los tributos federales indirectos debido a la competencia fiscal entre estados en torno a este tributo.

Gráfico 7. AMÉRICA LATINA: EVOLUCION DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA SUBNACIONAL
En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: En Argentina los datos de gobiernos subnacionales corresponden a provincias, en Bolivia a prefecturas y municipios, en Brasil a estados y municipios, en Chile a municipios, en Colombia a departamentos y municipios, en Costa Rica a gobiernos locales, en Ecuador a consejos provinciales y municipios y en México a gobiernos estatales y DF.

Esta pobre evolución de la recaudación tributaria subnacional en los países de la región, se relaciona con la debilidad en nivel y estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno.

En general, los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores. Adicionalmente, en países más descentralizados existen algunos impuestos al consumo, principalmente a nivel de sus gobiernos intermedios. Por ejemplo, el principal tributo en los estados de Brasil es el impuesto sobre circulación de mercaderías y de servicios (ICMS) y en sus municipios, el impuesto sobre los servicios (ISS), mientras que en las provincias argentinas alrededor del 65% de los ingresos tributarios

proviene del impuesto a los ingresos brutos. En Colombia existen, a nivel intermedio, impuestos específicos sobre el consumo de determinados bienes y a nivel municipal se destaca el impuesto de industria y comercio.

Tabla 3. IMPUESTOS DE GOBIERNOS SUBNACIONALES

	GOBIERNO PROVINCIAL	GOBIERNO MUNICIPAL
Argentina	Impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles, sellos.	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina	Impuesto sobre las propiedades, el impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina
Ecuador	Alcabalas, contribuciones de mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos, rurales), alcabalas, activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuesto sobre las propiedades, patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre las propiedades
Venezuela		Impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos

Fuente: Elaboración propia en base a legislación oficial.

Si bien la baja recaudación de impuestos propios es un problema cuando se evalúa la cantidad de gastos que los gobiernos intermedios y locales tienen que financiar, no parece que haya mucho margen adicional para reasignar potestades tributarias. Al respecto, lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias que ya tienen. La baja recaudación del impuesto predial en los países de América Latina es un buen ejemplo de ello, tal como se analizará a continuación.

3.4.1.1 El impuesto a la propiedad inmueble

La recaudación del impuesto a la propiedad inmueble en los países de la región se sitúa en promedio alrededor de 0.4 puntos del producto, es decir, la quinta parte de lo que recaudan los países desarrollados. Sin embargo, la situación varía entre países dado que en algunos de ellos este indicador es inferior a 0.2% del PIB, como en Ecuador, México y Perú, mientras que en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Uruguay la recaudación del impuesto predial se encuentra entre 0.5 y 0.7% del producto.

Tabla 4. EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMUEBLE EN TRES GRUPOS DE PAÍSES REPRESENTATIVOS Y EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En porcentajes del PIB

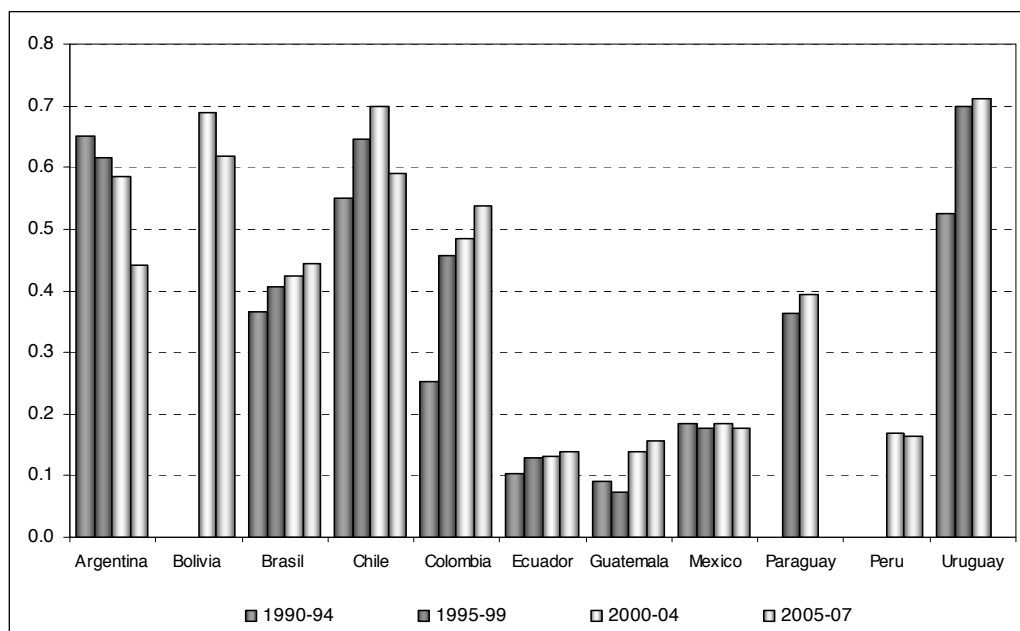
	1990s	2000s*
Todos los países	0.75	1.04
(número de países)	(59)	(65)
OECD	1.44	2.12
(número de países)	(16)	(18)
Países en transición	0.54	0.68
(número de países)	(20)	(18)
Países en desarrollo	0.42	0.6
(número de países)	(23)	(29)
América Latina	0.40	0.40
(número de países)	(9)	(11)
Argentina	0.63	0.53
Bolivia	...	0.65
Brasil	0.32	0.43
Chile	0.60	0.66
Colombia	0.36	0.50
Ecuador	0.12	0.13
Guatemala	0.08	0.14
Mexico	0.18	0.18
Paraguay	0.36	0.39
Peru	...	0.17
Uruguay	0.61	0.71

Fuente: Bahl y Martínez-Vázquez (2008) y CEPAL para los países de América Latina.

En cuanto a la evolución de la recaudación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles en el período 1990-2007, se observa que se produjo un importante crecimiento en Colombia y Uruguay y un incremento de menor magnitud en Brasil, Ecuador y Paraguay. En México y Perú la recaudación permaneció estancada en niveles muy bajos mientras que en Argentina, Bolivia y Chile experimentó un retroceso a partir del 2005. En contraste, en los países de la OCDE la presión tributaria del predial aumentó considerablemente, pasando de un promedio de 1.44% del PIB en la década del noventa a 2.12% en el primer quinquenio del 2000. En los países en transición y en desarrollo también se observa una evolución positiva de este indicador durante el mismo período de tiempo.

Gráfico 8. EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMUEBLE EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En porcentajes del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Si bien el nivel de recaudación del impuesto predial en los países latinoamericanos es muy bajo, su participación en el total de impuestos recaudados por lo gobiernos locales ronda el 40% en el promedio de

los países considerados. Esto refleja la baja capacidad recaudatoria de los gobiernos subnacionales en la región y su elevada dependencia de transferencias provenientes de los niveles centrales de gobierno.

Sin embargo, se puede apreciar que la importancia relativa de este impuesto en la recaudación tributaria local varía considerablemente entre países. Por ejemplo en Bolivia, México y Perú la mitad o más del total de la recaudación de los municipios se origina en este tributo, mientras que en el otro extremo se encuentran las provincias argentinas con una participación de sólo 14% y los municipios brasileños, colombianos y ecuatorianos con aproximadamente el 30%. Esto se debe a que en estos países existen otros impuestos a nivel subnacional que tienen gran importancia, como el impuesto provincial a los ingresos brutos en Argentina, el impuesto sobre los servicios (ISS) en los municipios de Brasil, el impuesto de industria y comercio en Colombia y el impuesto a los activos totales y alcabalas en los municipios de Ecuador.

Tabla 5. IMPORTANCIA DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMUEBLE EN AMÉRICA LATINA

En porcentajes de la recaudación tributaria subnacional

	1990s	2000s*
América Latina	36.6	40.9
(número de países)	(8)	(10)
Argentina	18.5	13.8
Bolivia	...	59.3
Brasil	28.3	30.3
Chile	47.4	45.9
Colombia	32.2	30.4
Ecuador	39.0	29.0
México	46.8	49.5
Paraguay	41.9	45.9
Perú	...	66.9
Uruguay	38.4	37.9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Por otra parte, entre los países de América Latina se observa una gran heterogeneidad institucional respecto de las competencias tributarias del impuesto inmobiliario, ya sea en términos de la administración (determinación, catastro y evaluación), fiscalización y recaudación.

Tal como se señala en De Césare y Lazo Marín (2008), Chile y República Dominicana presentan un mayor grado de centralización, donde el gobierno central se encarga del catastro y de la valuación, determinación y recaudación del tributo. Sin embargo en el primero, la totalidad de los ingresos se destinan a los municipios.

En contraste, se detecta una mayor descentralización del impuesto sobre los bienes inmuebles urbanos en Brasil y Venezuela, donde los municipios tienen la responsabilidad de establecer exenciones, definir las tasas y ejercer todas las funciones relacionadas con la administración del impuesto, como catastro, valuación, determinación, recaudación y cobranza.

Por otro lado, en varios países, la responsabilidad de establecer y administrar el impuesto es compartida entre las diferentes esferas de gobierno. Los gobiernos subnacionales de Colombia, Ecuador y Honduras tienen libertad para imponer tasas para la determinación del impuesto, pero deben ser respetados ciertos límites establecidos en la legislación nacional.

En Paraguay y Perú, la legislación del impuesto es establecida a nivel nacional y es de responsabilidad del gobierno central. En Paraguay, el gobierno central traslada las atribuciones de recaudación y administración del impuesto hacia aquellas municipalidades que indiquen poseer capacidad técnica. En Perú, la Comisión Nacional de Tasaciones (CONATA) fija los valores arancelarios de los terrenos y construcciones mientras que las funciones de fiscalización y recaudación son atribuidas a los municipios.

De forma similar, las disposiciones para la institución del impuesto se establecen a nivel municipal en Bolivia, Costa Rica y Guatemala. Sin embargo, se deben respetar los rangos de tasa mínima y máxima establecidos en la legislación nacional. En Bolivia se observa la clara intervención nacional en las funciones de carácter administrativo, ya

sea estableciendo normas catastrales, colaborando en la fiscalización del impuesto o evaluando la capacidad técnica de las municipalidades. En Guatemala las actividades administrativas de catastro y valuaciones corresponden al gobierno central, excepto en el caso de municipalidades que muestren capacidad técnica. En el primer caso, los ingresos son compartidos entre los municipios y el gobierno central.

En Uruguay el impuesto es de carácter departamental y los municipios son responsables de establecer exenciones y definir las tasas. Las funciones de catastro y valuación son de responsabilidad del gobierno central, excepto en el caso de Montevideo.

En México, los municipios tienen el derecho de proponer a las legislaturas de los estados, las cuotas y tasas del tributo y de administrar el catastro, así como la incumbencia de establecer las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones utilizadas en la determinación del impuesto.

En Argentina existen dos gravámenes a la propiedad inmobiliaria: uno es el impuesto inmobiliario propiamente dicho, el cual es instituido y administrado en el ámbito provincial; y el otro es un tributo instituido y administrado por los municipios, constituido por una tasa establecida en carácter de retribución por servicios públicos. Por lo tanto en muchos casos existe una duplicación de las actividades de catastro y valuación entre la provincia y sus municipios^{17, 18}

Por último, en términos generales se observa una baja recaudación del impuesto predial en la región, relacionado con distintos factores: ya sea numerosas exenciones como en el caso de Chile, bajo valor de los predios como en Paraguay y/o bajas alícuotas como en Costa Rica. Si se comparan los valores obtenidos como recaudación potencial máxima en la tabla 6 con lo efectivamente recaudado, se obtiene que en general la recaudación efectiva es de alrededor de la mitad de la potencial.

17 *En Argentina cada provincia establece en su propia Constitución el grado de autonomía de sus municipios. Así por ejemplo, se ha delegado la potestad, total o parcial, del impuesto inmobiliario para los municipios en los siguientes casos: Misiones, Chaco, Corrientes, Formosa, Tierra del fuego y Santa Cruz.*

18 *Para más detalle sobre los impuestos a los patrimonios en América Latina, véase De Cesare y Lazo Marin (2008).*

Tabla 6. VALUACIÓN CATASTRAL E IMPUESTO PREDIAL

País	Número de Predios	Valor catastral		Recaudación "potencial máxima" (% PIB)
		Total (M de dólares)	Promedio (Dólares)	
Chile	5,208,410	165,399	31,756	1.45
Colombia	12,594,888	135,303	10,743	1.08
Costa Rica	1,416,734	12,405	8,756	0.16
Paraguay	3,365,296	4,691	1,394	0.63
Uruguay	1,202,580	21,962	18,262	1.31

Fuente: elaboración propia sobre la base de Llobart Bosch (2007)

Nota: La recaudación potencial no considera exenciones, simplemente se ha calculado sobre la base de la valoración catastral y considerando la alícuota promedio del predial (se ha considerado una alícuota promedio de 1% en todos los casos, excepto para Costa Rica donde existe una tasa única del 0.25%).

Estos resultados dan un indicio sobre la posibilidad de fortalecer el impuesto a la propiedad inmobiliaria en los niveles subnacionales de los países de la región, ya sea mediante la reducción de exenciones, eliminación de amnistías y perdones fiscales y mejoras en la administración tributaria, como en las actividades de catastro, la actualización del valor de las propiedades y la cobranza del impuesto.

3.4.2 Transferencias entre niveles de gobierno

América Latina presenta una gran diversidad de esquemas de transferencias entre niveles de gobierno. En la siguiente tabla, se presenta de manera sintética esa diversidad, ordenando setenta y siete de los sistemas que tienen los países de la región de acuerdo con cuatro criterios: origen de los fondos, mecanismo de transferencia, tipo de asignación y destino. En esta clasificación se observa que los sistemas tributarios de los gobiernos centrales son los principales proveedores de fondos para estas transferencias, replicando el carácter volátil y procíclico que tienen los sistemas tributarios latinoamericanos. En cambio, son pocos los sistemas que transfieren de acuerdo con la evolución de los costos de los servicios a proveer. Por ello, en la gran mayoría de los casos, la caída en la recaudación de impuestos de los gobiernos centrales, como consecuencia de las perturbaciones macroeconómicas que afectan a los países de la región, se transforma en menores montos transferidos a los gobiernos intermedios y locales, dificultando el financiamiento de los gastos subnacionales.

**Tabla 7. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS
EN AMÉRICA LATINA**
(77 sistemas analizados)

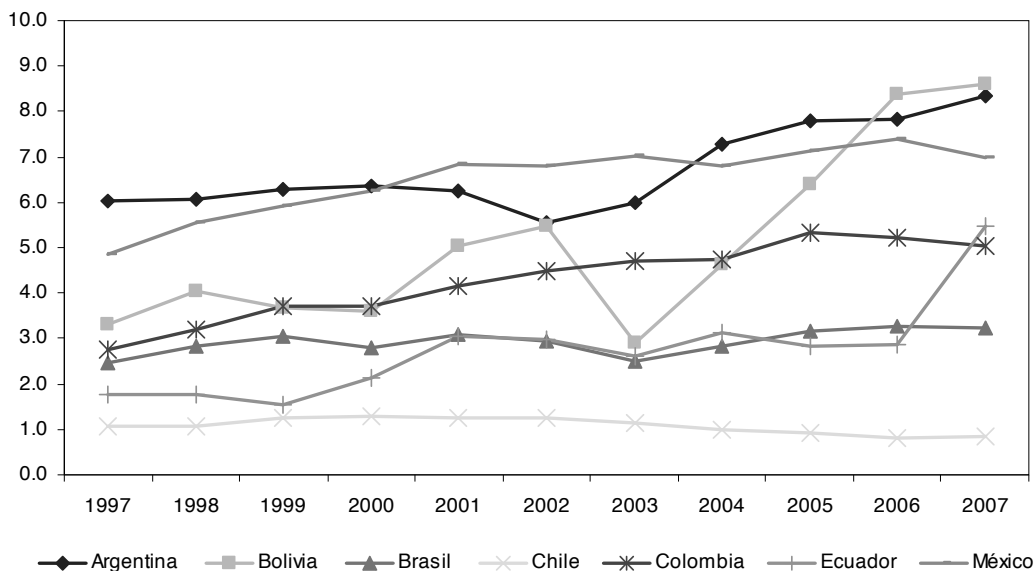
	Número de sistemas
Origen de los fondos	
Porcentaje de impuestos nacionales	40
Monto fijo	3
Monto variable (por costo de servicio)	5
Partida presupuestaria	15
Otros	14
Mecanismo de transferencias	
Discrecional	29
Automático	48
Tipo de asignación	
Libre disponibilidad	38
Asignación sectorial	39
Destino	
Gobiernos intermedio	37
Gobiernos locales	44

Fuente: Jiménez, J.P. (2006)

También llama la atención la gran cantidad de sistemas de transferencias con asignación específica, lo que marca la importancia de los gobiernos centrales en el financiamiento sectorial. Si bien este tipo de transferencia asegura que los fondos sean gastados con un propósito determinado (educación, salud, infraestructura, etc.), hace menos flexible los presupuestos de los gobiernos receptores, afectando el espacio fiscal en épocas de crisis, cuando los recursos son aún más escasos.

En términos generales y como se observa en el gráfico a continuación, las transferencias intergubernamentales han mostrado una tendencia ascendente en la gran mayoría de los países de América Latina durante los últimos diez años, destacándose entre los que más crecieron Argentina, Bolivia y Ecuador. Entre los que menos han crecido sobresalen Chile y Brasil.

Gráfico 9. AMÉRICA LATINA: TRANSFERENCIAS TOTALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
En porcentajes del PIB



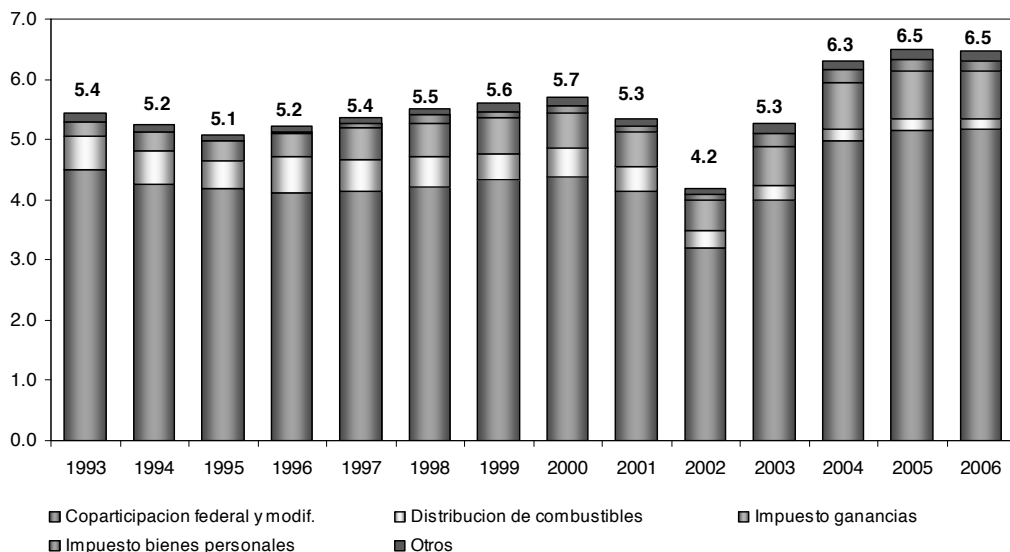
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

En el caso particular de **Argentina**, las transferencias del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales provienen de diferentes conceptos entre los que se destaca la coparticipación de impuestos federales¹⁹. En el año 2006 las transferencias por coparticipación federal y modificatorias alcanzaron los 5.1 puntos del PIB, representando el 80% del total de recursos transferidos por la nación a las provincias. También son importantes las transferencias automáticas provenientes del impuesto a las ganancias, que registraron un total de 0,8% en términos de PIB.

¹⁹ Las transferencias de recursos de origen nacional hacia las provincias provienen de los siguientes conceptos: coparticipación de impuestos federales, impuesto a las ganancias, fondo educativo, régimen del sistema de seguridad social, distribución de combustibles, fondo para financiar déficit provinciales, impuesto sobre los bienes personales, Régimen de energía eléctrica y Régimen simplificado para el pequeño contribuyente.

Tal como muestra el gráfico siguiente, las transferencias por coparticipación federal son las más relevantes²⁰. Sin embargo en épocas de crisis han experimentado un retroceso, leve durante la crisis mexicana en 1995 y muy drástico luego de la devaluación del peso argentino en diciembre de 2001.

Gráfico 10. ARGENTINA: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A PROVINCIAS
En porcentajes del PIB



Nota: En Otros se incluye Fondo educativo, Régimen del sistema de seguridad social, Fondo para financiar déficits provinciales, Régimen de energía eléctrica y Régimen simplificado para el pequeño contribuyente
Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas de Argentina.

No obstante, es importante resaltar que la evolución de las transferencias en Argentina ha estado marcada por una serie de cambios legales, producto de acuerdos entre la Nación y las provincias que fueron consecuencias de las recurrentes crisis macroeconómicas y fiscales, lo

²⁰ Las transferencias por coparticipación federal de impuestos se distribuyen automáticamente según la Ley 23.548 y la masa coparticipable está compuesta por los siguientes tributos: IVA que coparticipa el 89% de su recaudación neta, ganancias (64%), crédito y débito en cuenta corriente (30%), impuestos internos (100%), ganancia mínima presunta (100%), intereses pagados y otros impuestos (100%).

que significó que en algunos períodos el sistema de transferencias se haya financiado con una suma fija y en otros se hayan estipulado porcentajes de la recaudación nacional.²¹

En la situación actual es de esperar que, en la medida que los ingresos tributarios del gobierno central se sigan desacelerando, fundamentalmente los provenientes de IVA y Rentas, se vean afectados los montos por transferencias que reciben las provincias. La información disponible hasta junio del 2009 muestra una fuerte desaceleración de las transferencias en términos reales.

En **Bolivia** las transferencias desde el gobierno central hacia los municipios provienen del fondo de coparticipación²², de los ingresos destinados a pagar la deuda externa y que constituyen los fondos de

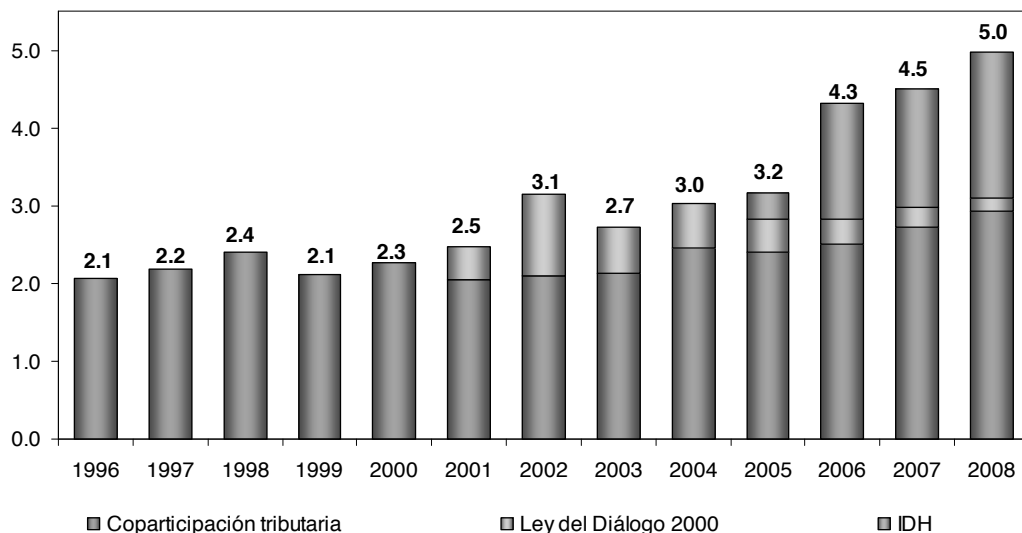
21 *Por ejemplo, a fines de 1999 se firmó el Compromiso Federal, que estableció una suma fija para el año 2000 y un promedio trienal para el 2001. Más tarde, en noviembre de 2000, se firmó otro Compromiso Federal entre la Nación y las provincias en el marco de un nuevo programa conocido como "blindaje", el cual reemplazó los promedios móviles por sumas fijas durante los años siguientes, hasta que se sancionara una nueva ley de coparticipación. Posteriormente, como parte del programa "déficit cero" a fines de 2001, el gobierno nacional negoció con las provincias una "Segunda Addenda" al Compromiso Federal de noviembre de 2000 que establecía una reducción en las transferencias del orden del 13% y un esquema de canje voluntario de deuda. Luego del fracaso de este programa y de la salida de la convertibilidad, en febrero de 2002 el gobierno nacional cerró una nueva negociación con los gobiernos subnacionales tendientes a sentar los nuevos parámetros en materia de transferencias de recursos a las provincias, metas de déficit y renegociación de la deuda. A partir de allí se abandona el sistema de transferencias de suma fija y se reemplaza por los coeficientes establecidos por la legislación vigente más el 30% del impuesto a los créditos y débitos. Además el gobierno nacional firmó acuerdos bilaterales con algunas provincias para otorgarles financiamiento mensual y donde, para garantizar el repago de este préstamo, las provincias debían ceder un porcentaje de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos. Véase Cetrángolo y Jiménez (2004), "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina", Revista de la Cepal Nro.84, Diciembre y "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", Serie Gestión Pública Nro. 35, CEPAL, mayo de 2003.*

22 *La distribución a título de coparticipación corresponde al 25% de la recaudación del gobierno central, el cual es distribuido a los gobiernos municipales (20%) y a las universidades públicas (5%). Del porcentaje recibido por los municipios, un máximo de 15% es destinado a gastos corrientes y al menos el 85% a gastos de capital,*

la "Ley del Diálogo 2000"²³, y del Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)²⁴.

Gráfico 11. BOLIVIA: TRASFERENCIAS MUNICIPALES POR CONCEPTO

En porcentajes del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

El gráfico 11 indica la evolución de las transferencias municipales a lo largo de 14 años, donde se muestra que el ingreso por coparticipación ha sido el más importante y ha tenido una tendencia creciente desde el 2004, acompañando el crecimiento de la actividad económica, siendo el monto transferido a los municipios por este concepto para el año 2008 del 2,9% del PIB. Además, a partir del año 2005 con la creación del IDH las transferencias crecen considerablemente cada año, favorecidas por

23 Los recursos de la Cuenta Especial de Diálogo 2000 hacia las municipalidades de Bolivia, se asignan: 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública; 10% para mejoramiento de la calidad de los servicios de salud pública y 70% para programas municipales de obras en infraestructura productiva y social. El monto transferido a los municipios el año 2008 fue de 0,2 puntos del producto.

24 El DS 28.421 (del 2005) estipulaba que el 34.48% de lo recaudado por el impuesto directo a los hidrocarburos le correspondía a los municipios, distribución que aumentó al 66.99% por el DS 29.322 del 2007.

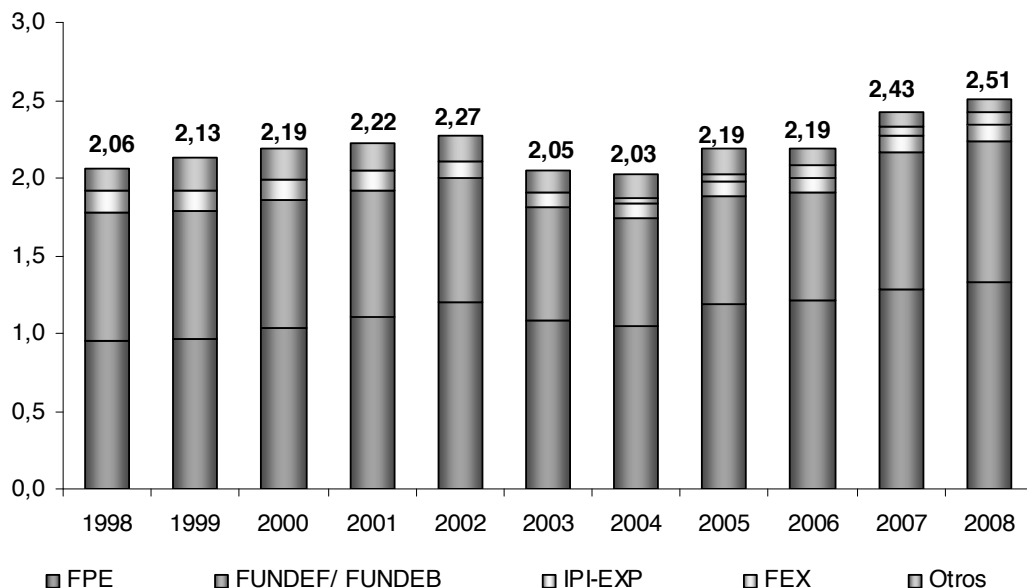
el auge de los precios de los hidrocarburos, alcanzando así los montos transferidos un valor de 1,9% del PIB en 2008.

En el escenario actual de recesión económica y caída de precios de productos primarios, es de esperar que se vea afectada la evolución de las transferencias y se registre una caída en los recursos correspondientes al IDH, como así también de los provenientes de la coparticipación tributaria.

En **Brasil**, parte de los ingresos federales recaudados por la Unión se traspasa a los estados, al Distrito Federal y a los municipios.²⁵

Gráfico 12. BRASIL: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN FEDERAL A ESTADOS

En porcentajes del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Hacienda de Brasil

²⁵ Entre las principales transferencias constitucionales desde la unión a los estados, Distrito Federal y municipios, se encuentran: el Fondo de participación de los estados y del Distrito Federal (FPE), el Fondo de los municipios (FPM), el Fondo de compensación para la exportación de productos industrializados (FPEX), el Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación básica y de valoración a profesionales de la educación (FUNDEB) y el impuesto sobre la propiedad territorial rural (ITR).

Como se observa en el gráfico 12, la evolución de las transferencias que reciben los estados en Brasil a lo largo de los 11 años de estudio, ha estado en el rango del 2,03% y 2,51% del PIB, siendo el 2008 el año en el cual los estados recibieron mayores ingresos por este concepto. Dichas transferencias provienen principalmente del Fondo de manutención y desarrollo de la educación básica y de valoración a profesionales de la educación (FUNDEF) y del Fondo de Participación Estatal (FPE)²⁶, mismo que en términos de importancia corresponde a casi el 50% de los ingresos transferidos a los estados.

Por su parte, las transferencias que reciben los municipios brasileños provienen tanto de la Unión²⁷ como de los estados²⁸. Además, al igual que los estados, los municipios reciben recursos del FUNDEB.²⁹

Tal como se observa en el gráfico a continuación, las transferencias más importantes para los municipios en términos de aportación de recursos el año 2007, corresponde al FUNDEB y le sigue en importancia el Fondo de participación municipal (FPM), a diferencia del año 1996 donde casi un 100% de las transferencias provenían del fondo de participación municipal.

26 *El FPE está constituido por el 21,5% de la recaudación del impuesto sobre la renta de cualquier naturaleza (IR) y este mismo porcentaje del impuesto sobre los productos industrializados (IPI). Estos porcentajes están establecidos en la Constitución Federal de 1988 (Ley 5172 del 25/10/1996), artículo 159.*

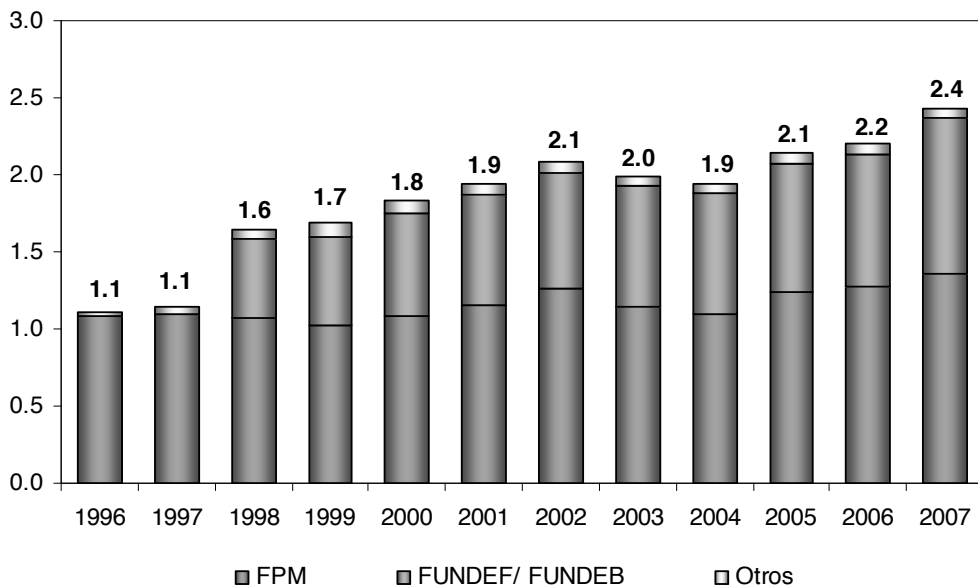
27 *Las partidas de recursos provenientes de la Unión son las siguientes: (i) 22,5% del impuesto sobre los productos industrializados (IPI) y 22,5% del impuesto sobre la renta (IR), los cuales componen el Fondo de Participación de los Municipios (FPM); (ii) 70% del impuesto sobre las operaciones financieras (IOF) y (iii) 50% del impuesto territorial rural (ITR).*

28 *Las transferencias desde los estados se originan en: (i) 25% del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) y (ii) 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos (IPVA).*

29 *El Fondo de manutención y desenvolvimiento de la educación básica y de valoración a profesionales de la educación (FUNDEB o FUNDEF) se creó en 1996 y se forma por las siguientes transferencias constitucionales: 15% de la parte estadual y municipal del ICMS; 15% del Fondo de Participación de los Municipios; 15% del Fondo de Participación de los Estados; 15% de la parte de los municipios y estados del Fondo de Compensación para la Exportación de Productos Industriales (FEX).*

Gráfico 13. BRASIL: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN FEDERAL A MUNICIPIOS

En porcentajes del PIB

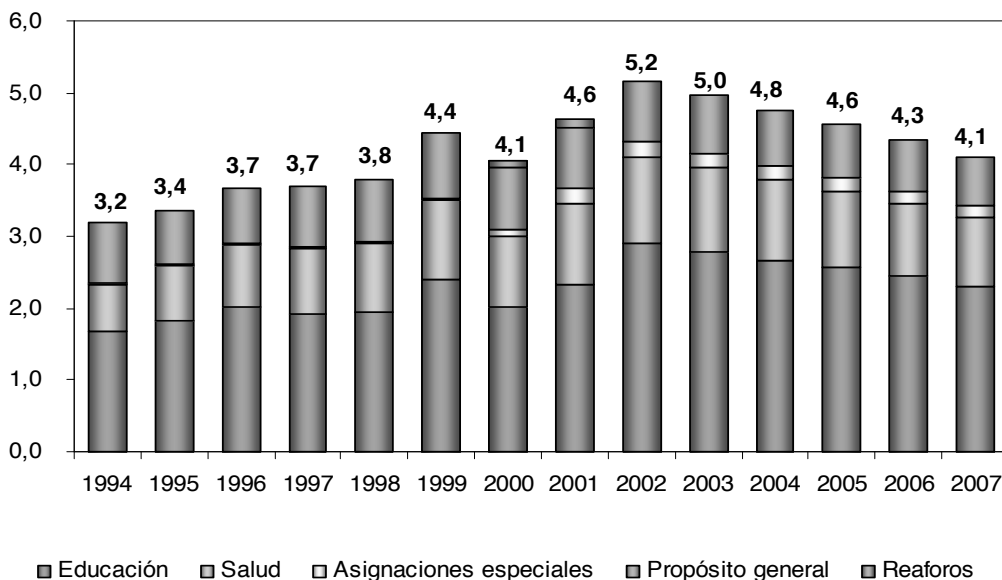


Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Hacienda de Brasil

Las transferencias para el caso de **Colombia** provienen del Sistema General de Participaciones (SGP), donde a través de dos reformas constitucionales (en 2001 y 2007) se aseguró un crecimiento real de las transferencias intergubernamentales hasta el año 2016, de manera tal de desvincularlas de la evolución de los ingresos corrientes del gobierno central. Esto permite que en momentos de crisis, la caída en los ingresos del gobierno central no afecte este tipo de recursos y que se asegure cierto nivel en la provisión de servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico por parte de las entidades territoriales colombianas. No obstante, tal como se analizará en la siguiente sección, en una crisis como la actual los gobiernos subnacionales en Colombia verán reducidos sus ingresos por regalías como consecuencia de la retracción del precio del petróleo, lo que afecta tanto a las jurisdicciones productoras como no productoras de hidrocarburos.

En el gráfico a continuación se muestra la evolución en porcentajes del PIB de las transferencias por participaciones en Colombia, clasificadas según sector: educación, salud, asignaciones especiales (como alimentación escolar, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET) y propósito general (agua potable, deporte, cultura, libre destinación, etc.). Tal como en el caso de Brasil, el sector más importante en términos de recursos corresponde a educación y le sigue en importancia el de salud. A estos dos sectores se destina casi un 80% de los recursos recibidos por participaciones.³⁰

Gráfico 14. COLOMBIA: TRANSFERENCIAS DE PARTICIPACIONES TERRITORIALES
En porcentajes del PIB

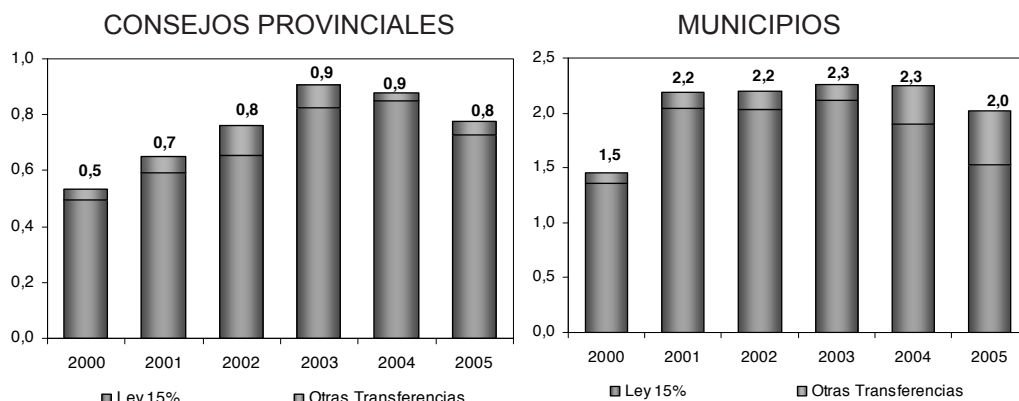


Fuente: elaboración propia sobre la base del Departamento Nacional de Planeación de Colombia

³⁰ Si bien en el gráfico 14, según datos del DNP, se observa una caída de las transferencias por concepto de participaciones territoriales (medidas en proporción al PIB) desde el 2003, la información disponible en el Banco de la República de Colombia respecto de las transferencias totales que han recibido municipios y departamentos muestra una tendencia creciente en el período 1994-2006 (también calculadas como porcentajes del PIB), las cuales se muestran en el gráfico 9.

En **Ecuador**, existen varias leyes especiales para la distribución de recursos a los consejos provinciales y municipios. Sin embargo, la principal ley de distribución de recursos es la Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto del gobierno central (del año 1997), en la cual se establece que éste debe destinar el 15% de sus ingresos corrientes netos a los gobiernos seccionales para financiar principalmente sus gastos de inversión. A su vez, estos recursos se distribuyen un 70% para los municipios y un 30% para los consejos provinciales.³¹

Gráfico 15. ECUADOR: TRANSFERENCIAS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL HACIA LOS CONSEJOS PROVINCIALES Y MUNICIPIOS
En porcentajes del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de Chauvin y Pérez (2007).

31 Para un análisis detallado véase Chauvin y Pérez (2007).

Por otra parte, las transferencias que reciben los estados en **México** provienen de las participaciones (transferencias no condicionadas)³² y de las aportaciones federales (transferencias condicionadas)³³, las cuales ascendieron en 2007 a 2,62% y 3,95% del PIB, respectivamente.³⁴ De acuerdo con información de 2007, las participaciones federales provenientes del Fondo General de Participaciones (FGP) ascendieron a 2,20% del PIB, lo que representa el 80% del total de participaciones federales.

Para el 2007, las aportaciones totalizaron 3,12% del PIB, siendo las más importantes en términos presupuestales aquellas destinadas a la educación básica y normal a la salud, a infraestructura social y al fortalecimiento de los municipios.³⁵ Además, los estados reciben los recursos federales reasignados por convenio, los cuales tienen que ser aplicados según las especificaciones descritas en los acuerdos

32 *Las participaciones federales son recursos derivados de la celebración de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que suscriben los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) con la finalidad de evitar la doble o triple tributación de una misma actividad. La suscripción de dichos convenios le permite a los estados percibir recursos a través del Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), participaciones por el cobro del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV), Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), etc. Además, obtienen incentivos que se establecen por convenios de colaboración administrativa. A su vez, el 100% del FFM y generalmente el 20% de la suma de las demás participaciones, incluido el FGP, son transferidas a los municipios.*

33 *Las aportaciones federales, que entraron en vigor en 1995, se establecen como recursos que la Federación canaliza a las haciendas estatales, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Están constituidas por el ramo general 33, integrado inicialmente por siete fondos y al que se incorpora el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a partir del ejercicio 2007.*

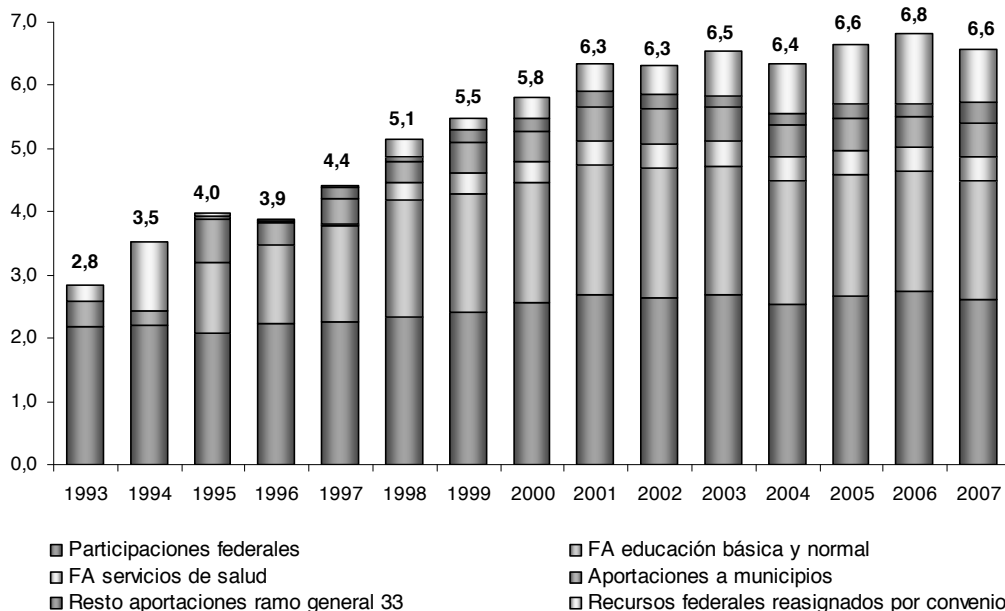
34 *Ver INEGI (2009), "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2004-2007".*

35 *Los fondos son: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFOMUN); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Estados.*

celebrados con dependencias federales. En el año 2007, los mismos alcanzaron 0,84 puntos del PIB, donde la mayor parte de esta cifra correspondió a convenios para obras públicas y para educación y cultura.

Gráfico 16. MEXICO: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN FEDERAL A LOS ESTADOS

En porcentajes del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.
 Nota: No se incluye al Distrito Federal

En el gráfico 16 se aprecia la evolución, durante los últimos quince años, de las participaciones federales (transferencias no condicionadas), las aportaciones del ramo general 33 desagregadas por los principales fondos (transferencias condicionadas) y de los recursos federales reasignados por convenios. Mientras que las primeras se han mantenido relativamente estables, las segundas han experimentado un crecimiento notable desde la segunda mitad de la década de los noventa, destacándose el incremento de las aportaciones destinadas a educación básica. Esto está relacionado con el proceso de descentralización administrativa, donde

el gobierno federal delega responsabilidades, funciones, programas y proyectos a los estados y municipios y, al mismo tiempo, transfiere los recursos para que estos niveles de gobierno lleven a cabo esas funciones.

En cuanto a las transferencias recibidas por los municipios en **México**, éstas provienen de las participaciones a municipios y de las aportaciones (en ambos casos tanto federales como estatales), las cuales ascendieron en 2007 a 0,63% y 0,54% del PIB, respectivamente. Respecto de las primeras, los municipios mexicanos reciben, en total, el 5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP): 1 por ciento por concepto del Fondo de Fomento Municipal (FFM) y 4 por ciento por la fracción del Fondo General de Participaciones (FGP) que los estados les transfieren.³⁶

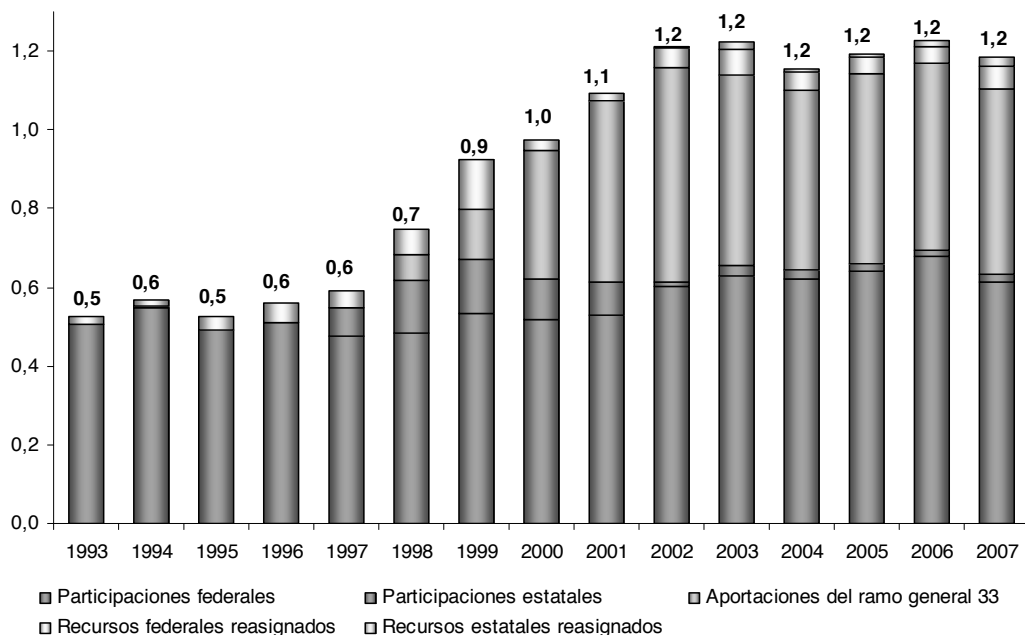
Por su parte, las aportaciones federales y estatales provienen a su vez, de las aportaciones del ramo general 33 (0,47% del PIB) y de los recursos federales y estatales reasignados. Estas transferencias condicionadas se destinan mayormente a infraestructura social y fortalecimiento municipal (gráfico 17).³⁷

36 Para más detalle véase Díaz Cayeros, Alberto (2006), "Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal", Serie Medio ambiente y desarrollo Nro. 130, CEPAL.

37 El ramo general 33 está conformado por el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN) que son consecuencia de la descentralización del gasto federal y es por ello que las transferencias recibidas por los municipios se han más que duplicado, en términos del PIB, entre 1993 y 2007. El FISM se destina al financiamiento de obras y acciones sociales básicas e inversiones que benefician a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema y el FORTAMUN se emplea para satisfacer los requerimientos de los municipios, dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras y a la atención de la seguridad pública de sus habitantes.

Gráfico 17. MEXICO: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN FEDERAL Y ESTADUAL A LOS MUNICIPIOS

En porcentajes del PIB

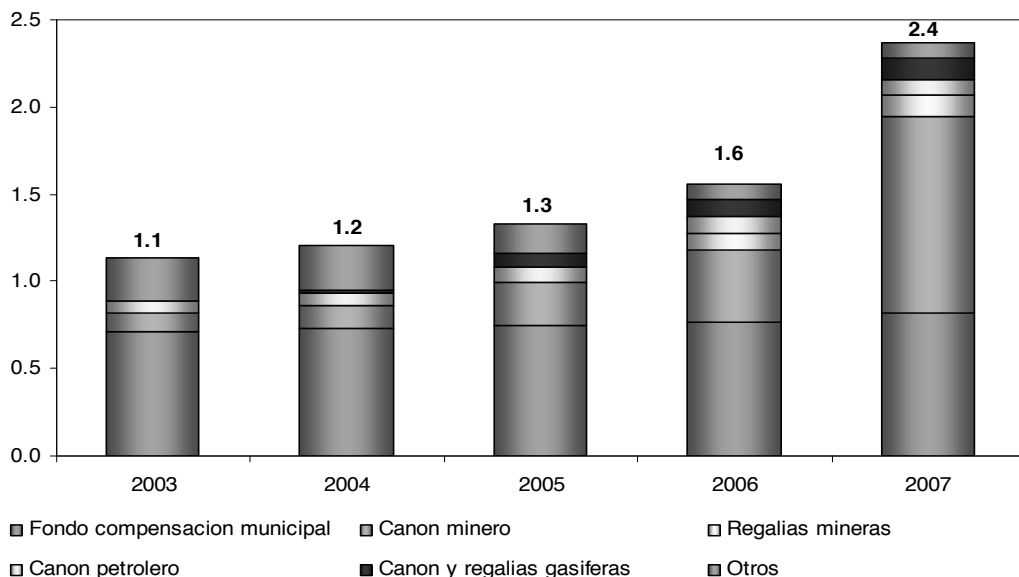


Fuente: elaboración propia sobre la base de INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Para el caso del **Perú**, son el Fondo de Compensación Municipal y el canon minero las fuentes de recursos más importantes en términos de ingresos por transferencias para los municipios. De acuerdo con información del 2007, el canon minero constituye cerca de la mitad del monto total de transferencias recibidas y ha experimentado un crecimiento notable, desde 0.41% del PIB en 2006 a 1.12% del producto al año siguiente.

Gráfico 18. PERU: TRANSFERENCIAS DE RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL A MUNICIPIOS

En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

En ese entendido, se hace interesante centrar la atención en esta fuente de recursos, por ser la más importante por concepto de transferencias a los municipios peruanos como así también por ser la que se verá más impactada por la actual crisis.

En la sección siguiente se analizará en mayor detalle la distribución de los ingresos provenientes de minerales e hidrocarburos en distintos países de la región.

3.3.3. Distribución intergubernamental de las rentas provenientes de productos no renovables

En algunos países de América Latina las transferencias también son sensibles a las rentas provenientes de productos básicos y por lo tanto se ven afectadas por la volatilidad de los precios de estos bienes. En esta sección se explica el sistema de distribución entre los distintos niveles de gobierno de los ingresos fiscales originados en estos recursos con el fin de

poder evaluar cómo impactan los choques reales como el actual sobre las finanzas subnacionales de los países especializados en bienes primarios.

En el caso de **Bolivia**³⁸, el Estado se apropia de las rentas de hidrocarburos a través de patentes³⁹, regalías⁴⁰, el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH)⁴¹ y el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)⁴². La distribución del IDH a nivel de gobiernos subnacionales fue modificada durante el 2007, restándose financiamiento a las prefecturas y asignándole una mayor cantidad de recursos a las municipalidades (tabla 8).

Tabla 8. BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN DEL IDH A NIVEL DEPARTAMENTAL, SEGÚN MARCO INSTITUCIONAL

Beneficiario	Anterior Distribución DS 28421 (2005)	Nueva Distribución ^(a) DS 29322 (2007)
Prefectura	56,90%	24,358%
Municipalidades	34,48%	66,99%
Universidades	8,62%	8,652%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de DS 28421 (2005) y DS 29322 (2007).

(a) Este DS se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2008.

38 Para mayor detalle consultar Zapata (2007).

39 Las patentes son pagadas por YPF al Tesoro General de la Nación (TGN) y éste transfiere el 50% a los municipios donde se encuentran las concesiones (esta transferencia debe destinarse únicamente a programas y proyectos de inversión pública y/o gestión ambiental) y el restante 50% al Ministerio de Desarrollo Sostenible para invertirlo en los departamentos productores.

40 Las regalías, éstas corresponden al 18% del total de la producción fiscalizada de hidrocarburos y están constituidas por una regalía departamental del 11% de la producción en beneficio del departamento productor; una regalía nacional compensatoria del 1% de la producción para los departamentos de Beni (2/3) y Pando (1/3); y una regalía del 6% para TGN. La ley 1654 de Descentralización Administrativa establece que los departamentos deben destinar sus regalías un 15% a Gasto Corriente y el 85% restante en Gasto de Capital.

41 El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado por la Ley N° 3058 del 2005, aplica una alícuota del 32% sobre el total de la producción de hidrocarburos. Estos recursos deben ser destinados a gasto en educación, salud, desarrollo productivo y promoción de empleo.

42 La recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados se distribuye un 25% para los departamentos y el resto para el TGN, y deben destinarse un 15% a gasto corriente y el 85% restante en gasto de capital.

Respecto de la distribución de participaciones por regalías de hidrocarburos en **Colombia**, la Ley 756 del año 2002 define un sistema de porcentajes variables para el pago de las regalías de acuerdo con la cantidad producida de hidrocarburos. Estas regalías son de dos tipos: i) directas, que son asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan estos recursos y a los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los mismos; y ii) indirectas, que son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores o portuarios y cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías (FNR)⁴³.

La distribución de las participaciones se da a las siguientes entidades, tal como muestra la tabla a continuación, donde tanto los departamentos como los municipios productores en pequeñas cantidades, son los que reciben mayor porcentaje de participaciones.

Tabla 9. COLOMBIA: DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES POR REGALÍAS DE HIDROCARBUROS

En porcentajes

Entidad	Producción del municipio de 0 -10.000 BPMD	Producción del Municipio 10.000 - 20.000 BPMD	Producción del municipio superior a 20.000 BPMD
Departamentos productores	52,0	47,5	47,5
Municipios o distritos productores	32,0	25,0	12,5
Municipios o distritos portuarios	8,0	8,0	8,0
Fondo Nacional de Regalías	8,0	19,5	32,0

Fuente: Ley 756 de 2002, artículo 27.

BPMD: barriles promedio mensual diario de hidrocarburos.

A su vez, el gobierno central de Colombia distribuye compensaciones por la explotación de los recursos naturales no renovables como forma de incentivo a la exploración y explotación⁴⁴. En este caso el mayor

⁴³ Los recursos del FNR se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo. Para más detalle consultar DPN (2007).

⁴⁴ Las compensaciones son una contraprestación económica adicional a la recibida a título de regalía, pactada con las compañías dedicadas a la explotación de los recursos naturales no renovables. Se genera por el transporte, impacto ambiental, social y cultural que causa la explotación de estos recursos.

beneficiario es la empresa industrial y comercial del Estado Ecopetrol, con un 50% de compensación por explotación, le sigue los departamentos productores y posteriormente los municipios productores y portuarios⁴⁵.

El Estado en **Ecuador** percibe ingresos tanto por concepto de venta directa de hidrocarburos como por regalías. El proceso de liquidación de los ingresos por exportación de hidrocarburos se efectúa de acuerdo a la modalidad de exportación, el tipo de contrato y la diferencia del precio del crudo utilizado como referencia para el presupuesto y del precio efectivo por cada embarque. Si bien el Gobierno Central tiene la mayor participación en los ingresos por exportación de hidrocarburos, entidades como CORPEI⁴⁶, la Junta de Defensa Nacional, CORPECUADOR⁴⁷, y algunos gobiernos seccionales también participan en la distribución de los ingresos por exportación de hidrocarburos.⁴⁸

Aunque cuantitativamente los ingresos por concepto de petróleo que perciben algunas provincias y municipios de Ecuador, no son muy significativos en relación al conjunto de ingresos totales de estos niveles de gobierno, sí son representativos dentro de los recursos recibidos por los gobiernos seccionales de la Región Amazónica.⁴⁹

45 *Sin embargo, existe un mecanismo de escalonamiento para redistribuir los ingresos de los departamentos y municipios de mayor producción de manera que los beneficios generados por las regalías no se concentren en unas pocas entidades territoriales; destinando recursos que excedan los límites de producción, hacia los municipios no productores que integran el mismo departamento o hacia los departamentos no productores que hagan parte de la misma región de planificación económica y social. Así, cuando la producción del municipio es superior a 100.000 barriles promedio mensual diario, el municipio recibe el 1,25% de las regalías y compensaciones y el excedente se distribuye un 40% para el Fondo Nacional de Regalías y 60% a los municipios no productores del mismo departamento.*

46 *Entidad que se encarga de la promoción de las actividades de inversión y exportación.*

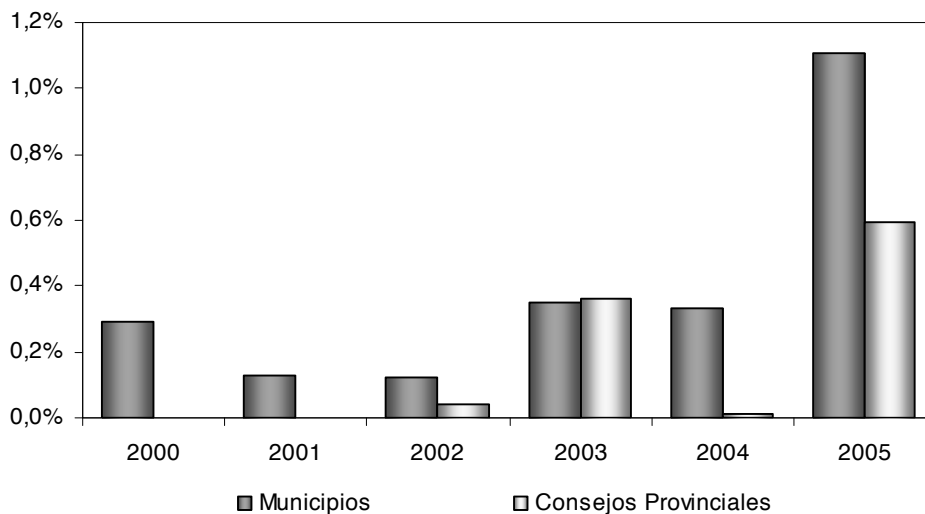
47 *Corporación Ejecutiva para la reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de El Niño.*

48 *Por ejemplo, las provincias Esmeraldas, Napo y Sucumbíos reciben USD 0.005 por barril de petróleo correspondiente a ventas directas con contratos de prestación de servicios. Se puede consultar Banco Central de Ecuador, "Distribución de Ingresos Obtenidos por las exportaciones de Hidrocarburos", Dirección General de Estudios y Dirección General Bancaria.*

49 *Para más detalle ver Chauvin y Perez (2007).*

Gráfico 19. ECUADOR: INGRESOS PETROLEROS DE CONSEJOS PROVINCIALES Y MUNICIPIOS

En porcentajes de los ingresos totales



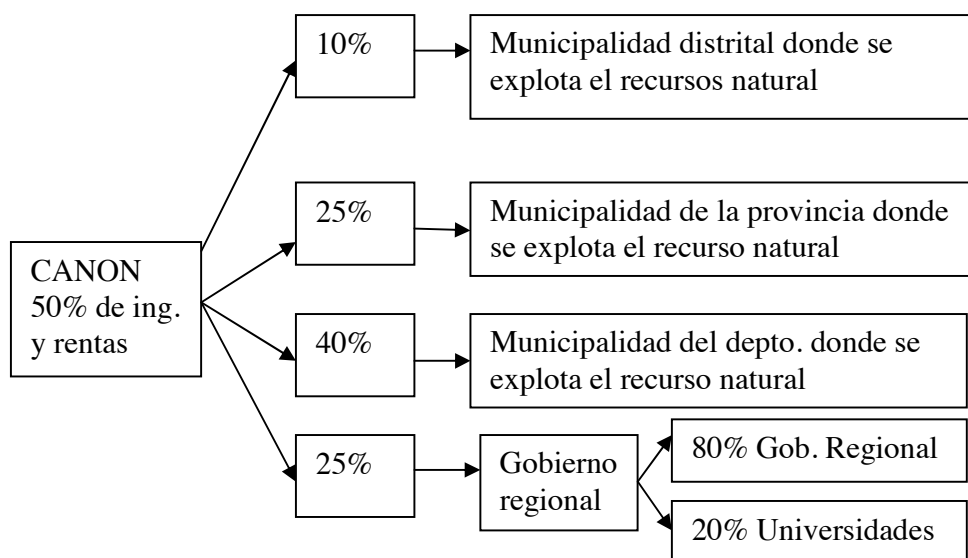
Fuente: elaboración propia sobre la base de Chauvin y Pérez (2007).

Por otro lado, tal como se mencionó en la sección anterior la Ley Especial de Distribución del 15% establece que el gobierno central debe destinar el 15% de sus ingresos corrientes netos a los gobiernos seccionales, y este monto incluye tanto a los impuestos tradicionales como así también a los petroleros. De esta forma, parte de la recaudación petrolera llega a los gobiernos subnacionales.

En **México**, el 21% de los recursos provenientes de la explotación de hidrocarburos se comparten con los estados y municipios, dado que el Fondo General de Participaciones (FGP) incluye los derechos sobre la extracción de petróleo y minería. Los estados reciben el 20% del FGP (sin embargo el 4% es transferido a sus municipios) mientras que los municipios reciben directamente el 1% del FGP. A su vez, una proporción muy pequeña se asigna por concepto de origen de recursos para fines de conservación del medio ambiente.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de Perú destaca la importancia del canon minero en las transferencias intergubernamentales, cuyos porcentajes y criterios de distribución se muestran en el siguiente gráfico⁵⁰.

Gráfico 20. PERU: DISTRIBUCIÓN DEL CANON MINERO



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 28322

En definitiva, los arreglos intergubernamentales en varios países de la región están basados en recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, lo que hace a los sistemas intergubernamentales y a las finanzas subnacionales altamente sensibles a la variación de los precios de estos productos. Este sesgo, ante perturbaciones como la actual, afecta el espacio fiscal subnacional y la posibilidad de acompañar a los gobiernos centrales en el financiamiento de las políticas anticrisis.

⁵⁰ De acuerdo a la Ley 27.506 y la 28.322, el canon minero se define como la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales. El canon minero está constituido por el 50% del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la actividad minera, por el aprovechamiento de los recursos minerales metálicos y no metálicos.

IV. EL IMPACTO FISCAL DE LA RECESIÓN

La crisis ha impactado significativamente en las economías latinoamericanas y a las finanzas públicas, restringiendo a la vez la capacidad de respuesta de los gobiernos. Por un lado, los ingresos fiscales están observando una importante reducción, como producto del menor nivel de actividad y de la caída de los precios de los productos básicos. A su vez, los países han tomado medidas de estímulo fiscal y de compensación de los costos distributivos de la crisis que significan un deterioro adicional de sus resultados fiscales.

Adicionalmente, es importante remarcar que este empeoramiento de los resultados fiscales se da en el marco de una importante restricción del financiamiento externo, lo cual claramente impacta en la posibilidad de aplicar políticas fiscales anticíclicas y compensatorias.

Aunque el actual panorama de la región en materia de cuentas públicas y política fiscal es indiscutiblemente mejor que el observado en crisis anteriores, hay ciertos aspectos que constituyen una señal de alerta en cuanto a la capacidad del sector público de afrontar esta crisis de manera exitosa. Gran parte de la mejora de la situación fiscal en los últimos años obedeció al aumento creciente de los precios de los productos básicos entre 2002 y la primer mitad de 2008, por lo que el deterioro de ellos representa un riesgo muy relevante para el espacio fiscal alcanzado. Como se analizó de manera detallada en CEPAL (2008b), el balance fiscal estructural de los países de la región es, en promedio, menos favorable que el resultado fiscal observado⁵¹. Lo anterior es particularmente notorio en el caso de los países productores de materias primas exportables, en los cuales la brecha entre resultado fiscal estructural y resultado observado se amplió en forma considerable en 2007 y la primera mitad de 2008. Así, se estima que una porción importante de los ingresos recibidos en el período 2007-2008 habría sido extraordinaria y que, por lo tanto, lo más probable es que no sean sostenibles en el futuro.

Este aumento de los ingresos fiscales en el período 2002-2008 se encuentra estrechamente relacionado con los ingresos provenientes de la

51 Para mayor información sobre la medición de los resultados cíclicamente ajustados, véase CEPAL (2008b).

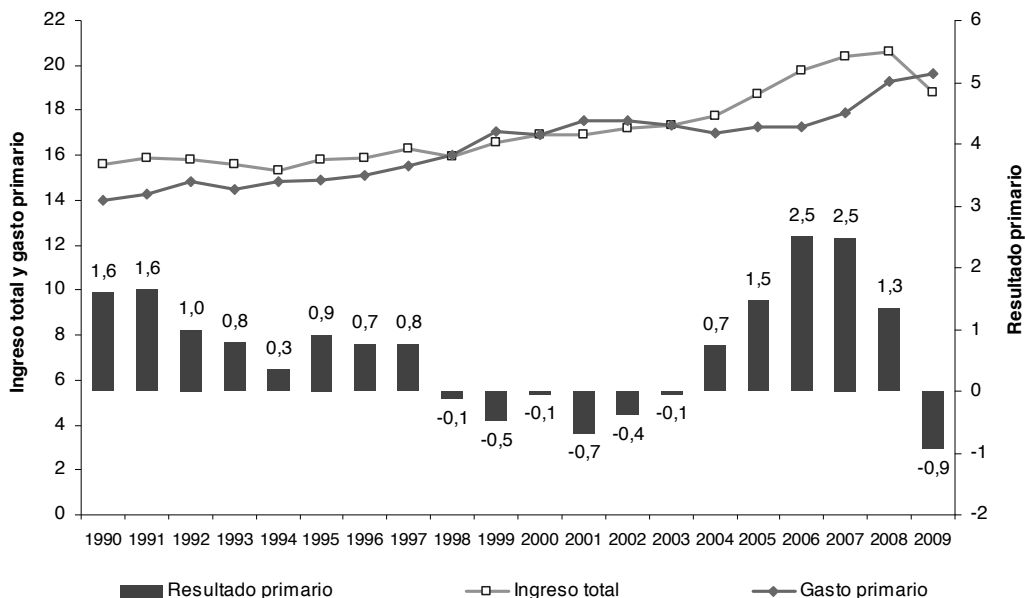
explotación de recursos naturales. En países como Venezuela, Ecuador, México y Bolivia, ellos explican más del 30% de los recursos fiscales, siendo también importantes en Argentina, Chile, Colombia y Perú, donde su participación media en los últimos tres años se ubica entre el 14% y el 18%. Según Jiménez y Tromben (2006), los ingresos obtenidos mediante la explotación de recursos naturales son bastante más volátiles que los generados a partir de otras fuentes, de lo cual la evolución de los últimos trimestres constituye una demostración concluyente.

De acuerdo con una estimación efectuada por la CEPAL (2009), los recursos fiscales disminuirán cerca de 5,6 puntos porcentuales del PIB en 2009 en los países altamente especializados en la producción y exportación de productos básicos, donde los ingresos fiscales relacionados con recursos naturales representan más del 30% de la recaudación. En tanto, se espera que los ingresos disminuyan alrededor de 1,7 puntos porcentuales en países medianamente especializados en productos básicos. Para los demás países se estima una merma de recursos de alrededor del 0,5% del PIB, asociada al descenso del nivel de actividad. El efecto conjunto de la contracción de la demanda y la baja de precios en los ingresos públicos para el promedio de América Latina y el Caribe se situaría alrededor de 1,8 puntos porcentuales del PIB.

El efecto final en América Latina y el Caribe es muy significativo, dado que la región pasa de un superávit primario promedio del 1,3% del producto a un déficit primario en el 2009, aunque este resultado es muy sensible al grado de ejecución de los anuncios realizados por los países en materia de incremento del gasto para contrarrestar el impacto de la crisis (gráfico 21).

Gráfico 21. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS, GASTOS PRIMARIOS Y RESULTADO PRIMARIO DEL GOBIERNO CENTRAL

En porcentajes del PIB



Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales hasta el 2008 y proyecciones propias para el 2009

Nota: Los datos se refieren al gobierno central, excepto los de Bolivia que corresponden al gobierno general y los del Ecuador y México, al sector público no financiero.

Por otra parte, tal como señalan Gómez Sabaini y Jiménez (2009) los efectos de la crisis internacional en la recaudación de ingresos en la región difieren de país en país y la envergadura de las consecuencias recaudatorias que experimente cada uno de ellos dependerá no sólo de las características propias de la crisis sino también de sus sistemas tributarios y más específicamente de la estructura pertinente, del nivel de recaudación y de las diversas fuentes de financiamiento corriente utilizadas. Estos autores efectúan una cuantificación del grado de exposición de los ingresos fiscales de cada país respecto de diversas variables, diferenciando a los países en tres grupos de exposición: alta, media o baja.

De acuerdo a estos resultados, Ecuador, Guatemala, México y Panamá serían los países de mayor exposición de sus ingresos fiscales, seguidos del grupo de países de exposición media entre los que están Bolivia,

Paraguay, El Salvador, Colombia, Venezuela, Chile, Nicaragua, Perú y República Dominicana, y por último los países de menor exposición son Costa Rica, Uruguay, Brasil y Argentina.

Como conclusión, se observa que los países de alto porcentaje de ingresos no tributarios o provenientes de los recursos naturales, con baja carga tributaria, gran apertura comercial y orientados a negociar con países desarrollados, tienen un mayor coeficiente de exposición a la crisis en materia de ingresos fiscales que aquellos de carga tributaria elevada, mayor participación del impuesto a la renta y productividad del IVA.

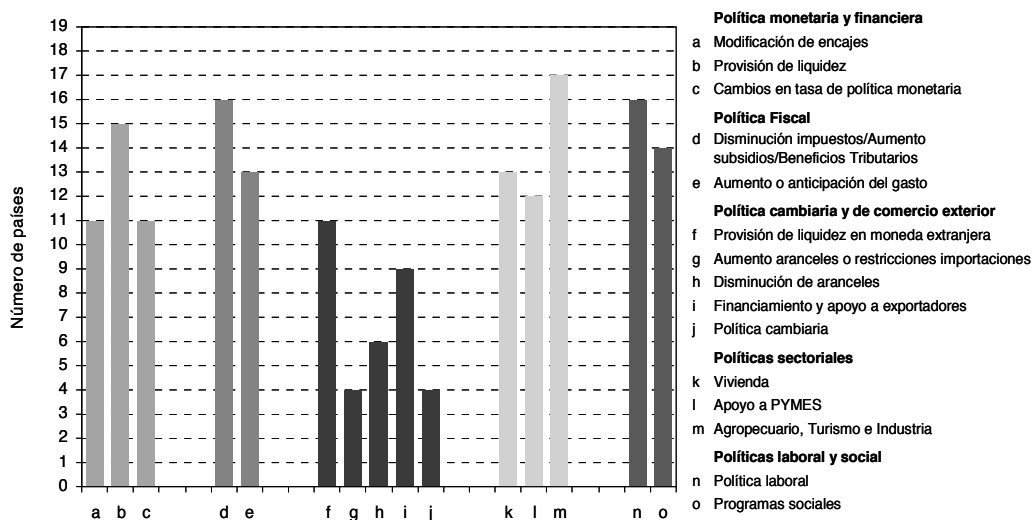
4.1 La reacción de los gobiernos en América Latina

En general, en los últimos meses los gobiernos de la región han adoptado dos líneas de acción: i) medidas contracíclicas orientadas a activar la demanda interna y la producción de bienes comerciables, moderando a su vez los factores internos que podrían agudizar el desequilibrio externo y ii) políticas internas encaminadas a reducir los efectos sociales regresivos, tanto de la crisis como de las eventuales medidas de ajuste.

Ciertamente, las medidas que implementen los diferentes países dependen de los efectos que deben afrontar y de las potencialidades y recursos de que dispone cada uno de ellos. Por lo tanto, su capacidad de reacción ante la crisis es diferente y radica fundamentalmente en el espacio fiscal, las reservas internacionales, el acceso al financiamiento externo y otros factores como el grado de monetización, la profundidad del mercado financiero y el estado de la cuenta corriente.

Si bien gran parte de estas medidas fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas de ellas han requerido o requerirán de recursos ya sea humanos o financieros de los gobiernos subnacionales y de una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno.

Gráfico 22. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): ÁREA DE ALCANCE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA AFRONTAR LA CRISIS



Fuente: CEPAL (2009), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009", Santiago de Chile, 31 de julio de 2009.

En el gráfico 22 se muestran de manera sintética las medidas implementadas o anunciadas en los países de América Latina y el Caribe, las cuales se agruparon en cinco categorías: política monetaria y financiera, política fiscal, política cambiaria y de comercio exterior, políticas sectoriales y políticas laborales y sociales.

Cuando se analizan las medidas discrecionales más directamente relacionadas con la política fiscal⁵² (véase la tabla 10), desde el punto de vista del gasto se observa que quince países han anunciado un paquete de medidas que incluye planes de apoyo a las pymes o al sector agrícola. Además, igual número de países planea realizar gastos de inversión en infraestructura y catorce han incluido programas de gasto en vivienda. Por el lado de los tributos, cabe destacar que ocho países anunciaron rebajas

52 La clasificación de la tabla 10 no coincide necesariamente con la del gráfico 22, ya que muchas medidas con impacto fiscal se incluyeron en este último en las categorías "Política cambiaria y de comercio exterior", "Políticas de orientación específica" y "Políticas laboral y social".

del impuesto a la renta personal —mediante cambios en el esquema de deducciones, reducción de alícuotas o mayores exenciones, dos de las cuales son transitorias, y nueve países comunicaron cambios en el tributo a la renta de las sociedades —a través de nuevas exenciones, deducciones o sistemas de depreciación acelerada; en este caso, cuatro son transitorias.

Tabla 10. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): PRINCIPALES MEDIDAS FISCALES PARA ENFRENTAR LA CRISIS

	Argentina	Bolivia (Estado Plur. de)	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela (Rep. Bol. de)
Sistema tributario																		
Impuesto a la renta de las empresas, reducción/depreciación			X	T	X	T	X		X		T				X			T
Impuesto a la renta de las personas, rebajas	X		X	T	X				X	X	T		X					
Impuestos al comercio exterior	X		T				X				X	T						
Impuestos sobre bienes y servicios			T														X	X
Contribuciones sociales	X										T							
Otros			X	X	X		T					X			T		X	
Gasto público																		
Inversión en infraestructura	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X
Vivienda	X	X	X	T	X	X			X	X	X	X		X	X	X	X	X
Apoyo a pymes o productores agrícolas		X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X
Apoyo a sectores estratégicos	T	X	X	X	X				X		X				X		X	
Transferencias directas a familias	T			T		X				X				X				
Otros			X		X			X			X	X				X		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la CEPAL. Nota: T corresponde a medidas anunciadas como transitorias.

Con respecto a las medidas, ante todo debe señalarse que cualquier tipo de política fiscal no provoca los mismos efectos, ya que las orientadas a aumentar el gasto tienen mayor potencial que aquellas basadas en una disminución de los impuestos. Las primeras implican un incremento directo de la demanda, mientras que las segundas generan un aumento del ingreso disponible del sector privado que, en una coyuntura tan

incierto como la que se está viviendo, es muy probable que se destine en una proporción elevada al ahorro. Además, son bien conocidas las dificultades que presentan en la región los incentivos y deducciones impositivos, habitualmente llamados “gastos tributarios”, tanto en materia de cuantificación como de medición de sus efectos⁵³. La implementación de este tipo de rebajas incorpora al análisis un aspecto adicional relacionado con la duración de la medida, sea transitoria o permanente como así también el impacto sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas (véase tabla 10).

Sin embargo, aún puede haber diferencias importantes cuando el análisis se restringe al incremento del gasto. Si este se concreta por la vía de un aumento de las transferencias directas, sus efectos serán más significativos en la medida en que sea posible focalizarlos en los sectores de menores ingresos, que habitualmente son aquellos con mayor propensión a consumir. No obstante, cabe señalar que este tipo de transferencias son más difíciles de implementar a corto plazo y más exigentes en términos institucionales que las no focalizadas.

De igual modo, cuando el aumento del gasto se realiza mediante la implementación de programas de incremento de la inversión en infraestructura, debe tenerse en cuenta que no todos los proyectos tienen las mismas repercusiones en materia de empleo y demanda de insumos producidos localmente. Asimismo, dada la importancia que en estos casos tiene la aplicación oportuna de las políticas, no siempre hay una cartera de proyectos disponibles para llevarlos a cabo a corto plazo.

Como consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, puede suceder que pese al menor impacto potencial de las rebajas de impuestos —o el otorgamiento de subsidios no focalizados— en relación con el incremento del gasto, los gobiernos muchas veces favorecen las primeras, al menos a corto plazo. Ahora bien, en la medida de lo posible, es preferible elaborar planes de gasto y poner en marcha proyectos de inversión adecuadamente evaluados, de modo de promover un uso más eficiente de los recursos públicos.

53 *Para mayor información sobre la problemática del uso de las deducciones impositivas y las diferencias en el cálculo de los “gastos tributarios” en América Latina, véase Jiménez y Podestá (2009).*

Como se indica en la tabla 11, varias de las medidas fiscales tienen un impacto directo sobre el sistema de relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales.

Tabla 11. MEDIDAS ANTICRISIS QUE AFECTAN A LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

(Al 31 de julio de 2009)

<p>ARGENTINA: El 30% de los ingresos del gobierno nacional por derechos cobrados por la exportación de soja será distribuido a las provincias.</p>
<p>BRASIL: la meta de superávit primario de estados y municipios para 2009 se redujo gradualmente hasta alcanzar el 0,9% del PIB. El gobierno anunció que permitirá la renegociación de deudas de las alcaldías con la seguridad social por hasta 20 años, a fin de permitir que las alcaldías en situación de deuda puedan tener acceso a créditos del gobierno federal, sobre todo los recursos vinculados al PAC. Se extendió una línea de crédito adicional del BNDES para los estados de 1.750 millones de dólares. Al igual que el gobierno federal, algunos estados han aumentado el plazo para el pago mensual de impuestos, disminuyendo la presión sobre las disponibilidades de caja de las empresas.</p>
<p>CHILE: La inversión para el desarrollo de las regiones crecerá un 7,3% con recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).</p>
<p>COLOMBIA: Aporte extraordinario al Fondo Común Municipal de 41 millones de dólares.</p>
<p>MEXICO: Según lo anunciado en el ANFEFE (Acuerdo nacional en favor de la economía familiar y el empleo), las entidades federativas contarán con 990 millones de dólares adicionales para inversión en infraestructura.</p>
<p>NICARAGUA: El 23 de junio de 2009, el poder ejecutivo envió a la Asamblea Nacional la propuesta para una nueva disminución del gasto de 41 millones de dólares, que afectará a los rubros de la salud y la educación (entre otros), la Corte Suprema y los municipios.</p>
<p>PARAGUAY: Implementación de un programa de generación de empleos sobre la base de obras de construcción de interés comunal y con uso intensivo de mano de obra, ejecutado por las municipalidades de seis departamentos, con una inversión total de seis millones de dólares y con fondos de las entidades binacionales Itaipú y Yacretá.</p>
<p>PERÚ: transferencia de recursos a gobiernos locales para obras de infraestructura.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la CEPAL.

Por un lado, varios países registran aumentos en las transferencias a los gobiernos subnacionales como Argentina, Colombia, Chile, México, Paraguay y Perú, donde en los cuatro últimos estos fondos adicionales deben destinarse a programas de inversión.

Por otro lado, en el caso de Brasil se redujo la meta de superávit primario para los estados y municipios en el 2009 y algunos estados aumentaron el plazo para el pago mensual de impuestos.

También en algunos casos se renegociaron deudas que tenían los gobiernos subnacionales con los centrales y se extendieron líneas de créditos adicionales (Brasil).

Adicionalmente, el estrecho espacio fiscal con que cuentan algunos países de la región ha significado que las finanzas de sus gobiernos subnacionales sean afectadas por los recortes presupuestarios producidos por la caída en los ingresos fiscales, como en el caso de Nicaragua.

Por último, y tal como se enfatizó anteriormente, con el fin de no empeorar las desigualdades regionales entre distintas zonas de un mismo país, resulta importante fortalecer los programas sociales que se ejecutan en las jurisdicciones más pobres.

4.2 El impacto de la crisis sobre las finanzas subnacionales

Así como las razones que dieron origen a los procesos de reasignación de funciones, la organización institucional y el “grado de descentralización” de cada país son muy diferentes en cada caso, resulta también distinto el nivel de vulnerabilidad de sus sistemas fiscales intergubernamentales y sus finanzas públicas subnacionales ante los choques macro y las crisis recurrentes en la región. En este sentido, y en relación con la crisis internacional desencadenada en septiembre del 2008, debe resaltarse que tanto la evolución de los recursos fiscales recaudados por los sectores públicos, ya sea a nivel central o subnacional, como las medidas tomadas por los mismos para enfrentar la crisis tienen un importante impacto en las finanzas subnacionales.

Las recurrentes crisis macro que han sufrido los países de la región suelen tener su impacto en las relaciones intergubernamentales. Como

se explica en Fanelli y Jiménez (2009) ya sea cuando la economía recibe un choque financiero (sudden stop) o uno comercial, las relaciones fiscales intergubernamentales tienden a deteriorarse. En la medida que la perturbación sea financiera, los gobiernos subnacionales, si les está permitido endeudarse, tienen mayores dificultades para conseguir crédito, en un contexto de caída de su recaudación propia y de aquella que alimenta a las transferencias intergubernamentales. Esto hace que aumenten sus déficits o que presionen por mayores transferencias. En este caso, serán más afectados aquellos gobiernos subnacionales que tengan mayor desequilibrio, requiriendo aumentar su endeudamiento en momentos de restricción crediticia, ya sea propio o a través del gobierno central.

Por otro lado, si el choque se da a través del sector real (por ejemplo, caída en los términos de intercambio) esto suele tener un impacto inmediato en los ingresos fiscales y las transferencias subnacionales, afectando el resultado fiscal. Los efectos de este choque son bien diferentes de acuerdo con la inserción internacional, la especialización productiva del país y la región donde se encuentra el gobierno subnacional, el reparto de potestades tributarias y el diseño del sistema de transferencias.

Las diferentes crisis sufridas por los países de la región y su impacto sobre los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales han llevado numerosas veces a conflictos distributivos entre los niveles de gobierno, que se han expresado fundamentalmente en diferentes disputas sobre los recursos públicos, traduciéndose normalmente en distintas medidas sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales y en cambios en el régimen de transferencias (cambios en la normativa, incorporación o desafectación de impuestos, recortes, sumas fijas que reemplazan coeficientes, etc.). Producto de estos múltiples conflictos distributivos, que fueron severamente graves en algunos países de la región a mediados y fines de los noventa (sobre todo en Argentina y Brasil) se han implementado en varios países reglas fiscales, principalmente desde la segunda mitad de la década del noventa. El objetivo inicial de este tipo de instrumento fue coordinar, en el caso de aquellos países más descentralizados de la región, como Argentina, Brasil y Colombia, la política fiscal (gasto, déficit y endeudamiento) entre los diferentes niveles de gobierno, de manera de evitar que los

desequilibrios subnacionales impacten sobre la sostenibilidad de las cuentas del sector público consolidado.

Para definir en qué manera la crisis actual afectará la situación fiscal de los gobiernos subnacionales, es importante enfatizar que, como se vio en el apartado 2, se trata de una perturbación externa transmitida a través de todos los canales mediante los cuales las economías latinoamericanas se relacionan con el resto del mundo. Debido a esta particularidad, sus principales efectos en la región han sido la caída del comercio internacional, tanto en cuanto a sus exportaciones y sus importaciones así como en la pérdida de los términos de intercambio; la marcada restricción del acceso a los mercados de capitales; la reducción del monto de remesas recibidas y la disminución de las corrientes de inversión extranjera directa. A su vez, ello ha afectado indirectamente la actividad económica interna, disminuyendo el nivel de consumo y las utilidades empresarias. Las preguntas que surgen son ¿qué relación hay entre estos efectos, los sistemas de relaciones intergubernamentales y las finanzas públicas subnacionales? ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento más sensibles en estas circunstancias?

Como se vio anteriormente, el impacto distributivo de esta crisis sumado a la descentralización de algunos programas de protección social y de combate a la pobreza, significa una mayor demanda, ya sea de gasto público por parte de algunas jurisdicciones subnacionales como de coordinación con otros niveles de gobierno.

Por el lado de los ingresos fiscales, de acuerdo con el origen del choque y los canales de transmisión del mismo, el impacto será diferente según las siguientes características:

- El nivel de recaudación propia subnacional y su estructura;
- la base imponible de los recursos subnacionales propios;
- la importancia de las transferencias en el total de los ingresos subnacionales;
- el origen de los fondos que componen la masa de recursos a transferir, por ejemplo, si son recursos provenientes de la recaudación de

impuestos, resulta importante distinguir la base imponible de los tributos que lo alimentan⁵⁴;

- la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales y el origen de este financiamiento.

Como se ha visto en detalle, estas características varían entre países y determinarán importantes diferencias en el impacto de la crisis sobre los ingresos subnacionales.

En este sentido, y teniendo en cuenta la tipología definida y las características de la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales, están siendo más expuestos a la crisis aquellas jurisdicciones cuyas estructuras tributarias estén más especializadas en impuestos cuya base imponible sean variables más volátiles, como los recursos naturales, el consumo o las ventas. Aquellas jurisdicciones que basan su estructura en impuestos más estables como los impuestos a los patrimonios tendrán una exposición menor. La tabla que se presenta a continuación ayuda a sintetizar estos conceptos.

Tabla 12. BASE IMPONIBLE DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Países	Base imponible de ingresos tributarios propios			Ingresos por recursos naturales
	Propiedad	Ventas o consumo	Otros	
Argentina	X	X	X	X
Bolivia	X			X
Brasil	X	X		
Chile	X		X	
Colombia	X	X		X
Ecuador	X			X
México	X	X	X	X
Perú	X			X

Fuente: elaboración propia

54 55 De acuerdo con Gómez Sabaini y Jiménez (2009), para poder evaluar la exposición del sistema tributario a los choques, deben considerarse las siguientes características: participación de los recursos naturales en los ingresos corrientes; nivel total de la carga tributaria; participación del impuesto a las importaciones; importancia del IVA en el total de los recursos; coeficiente de productividad del IVA; monto de remesas del exterior respecto al PBI; importancia de los aportes y contribuciones a la seguridad social y la participación del impuesto a la renta societaria en el total de recursos tributarios.

Entre las jurisdicciones más expuestas en este sentido, puede resaltarse aquellas que en la Argentina se financian en gran parte con ingresos provenientes de las regalías (Santa Cruz, Neuquén, Chubut y Río Negro), aquellas que reciben en forma directa regalías y patentes por la explotación de hidrocarburos en Bolivia (Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) o los gobiernos seccionales de la Región Amazónica de Ecuador que reciben ingresos petroleros.

Si bien la gran mayoría de los países de la región cuentan con impuestos a la propiedad a nivel subnacional, como se vio anteriormente, los montos recaudados son muy bajos tanto en términos absolutos como en relación al resto de sus recursos. Entre los países que menos recaudan por este concepto, se puede mencionar a Ecuador, México y Perú. Por ello, se podría decir que los ingresos tributarios propios de los niveles locales de estos países se encuentran más expuestos a la crisis, dado que su estructura impositiva no está basada en recursos tributarios que son más estables.

Con respecto a los impuestos con base en el consumo o en ventas internas, aquellos gobiernos intermedios especializados en la recaudación del ICMS en Brasil o en el impuesto sobre los ingresos brutos en Argentina tienen un nivel de exposición mayor. En este sentido, puede afirmarse que la existencia de estos impuestos a nivel de gobiernos intermedios ha profundizado la importancia del consumo interno como fuente de recursos fiscales, siendo esta base imponible muy reactiva a este tipo de crisis.

En cuanto a la importancia de las transferencias en el total de los ingresos subnacionales, los países que aparecen como más vulnerables son Ecuador y México, donde las transferencias que reciben los niveles subnacionales constituyen la principal fuente de financiamiento, dado que representan el 80% de sus ingresos totales.

Sin embargo, la relación del grado de exposición con la importancia de las transferencias intergubernamentales en el total de los ingresos es difícil de evaluar si no se cuenta con información acerca del origen de los fondos que componen la masa de recursos a transferir. Esto es, si se trata de recursos provenientes de la recaudación de impuestos nacionales, resulta importante distinguir la base imponible de los tributos que lo alimentan. En la siguiente tabla se resume el origen y distribución de los fondos

que componen las transferencias intergubernamentales, provenientes de impuestos nacionales en siete países de la región.

Tabla 13. ORIGEN Y DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS POR IMPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Países	Distribución de impuestos nacionales			
	Porcentaje del total recaudado	Porcentajes por impuestos		Monto Fijo
Argentina		IVA (89%), ganancias (64%), crédito y débito en cuenta corriente (30%), impuestos internos (100%), ganancia mínima presunta (100%), intereses pagados y otros impuestos (100%)		
Bolivia	25% (20% a municipios y 5% universidades públicas)			
Brasil		Estados: 21,5% del IR y del IPI. Municipios: 22,5% del IPI y del IR; 70% del IOF y 50% del ITR		
Colombia				Crecimiento real de las transferencias hasta el 2016
Ecuador	15% (de los cuales 70% a municipios y 30% consejos provinciales)			
México	Estados: 20% del FGP y Municipios: 1%			
Perú		Municipios: 2% de las operaciones afectadas por el IGV, el Impuesto al Rodaje y a las Embarcaciones de Recreo		

Fuente: elaboración propia

En Bolivia, Ecuador y México, la masa de recursos a distribuir hacia los niveles subnacionales de gobierno está constituida por la totalidad de los impuestos del nivel central. Es importante resaltar que en estos dos últimos países el monto de recursos a distribuir incluye los ingresos petroleros, por lo que el nivel de exposición de las transferencias es mayor. Si bien en Argentina y Perú no se incluyen todos los tributos, el

principal proveedor de fondos es la recaudación del IVA en el primero y del IGV en el segundo, que al tener como base imponible al consumo, se transforman en fuentes altamente volátiles ante ciertas perturbaciones. Se podría esperar que los municipios y estados de Brasil presenten un menor nivel de exposición de sus transferencias frente a la crisis, ya que las mismas provienen de impuestos con bases menos volátiles como el impuesto a la renta, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto territorial rural. Por su parte, Colombia aparecería como el menos expuesto en términos de transferencias intergubernamentales, ya que por ley las mismas deben tener un crecimiento real hasta el año 2016 y así quedan desvinculadas de la evolución de los ingresos corrientes del gobierno central.

Como se ha señalado a lo largo de este documento, una fuente importante de vulnerabilidad de los ingresos fiscales está dada por los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. En la tabla a continuación se sintetiza la distribución de este tipo de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno en algunos países de la región.

Tabla 14. DISTRIBUCIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LAS RENTAS PROVENIENTES DE PRODUCTOS NO RENOVABLES

Países	Distribución de ingresos de PNR
Argentina	Regalías: provincias productoras
Bolivia	Patentes: municipios y departamentos productores
	Regalías (18%): 11% departamento productor; 1% departamentos de Beni y Pando y 6% TGN
	IDH: 24,36% prefecturas, 66,99% municipalidades y 8,65% universidades
	IEHD: 25% departamentos, resto TGN
Colombia	Regalías: departamentos productores (47,5-52%), Municipios productores (12,5-32%), Puertos (8%) y FNR (8-32%)
Ecuador	Los ingresos petroleros se incluyen en la Ley Especial de Distribución del 15% Regalías: las provincias Esmeraldas, Napo y Sucumbíos reciben USD 0.005 por barril de petróleo.
México	Los derechos sobre la extracción de petróleo y minería se incluye en el FGP (Fondo General de Participaciones)
Perú	Canon minero: 10% distrito productor, 25% municipalidad de la provincia productora, 40% municipalidad del dpto productor y 25% al gobierno regional

Fuente: elaboración propia

Nota: En Colombia, la distribución de regalías varía de acuerdo con la cantidad producida y además existe un mecanismo de escalonamiento que impone límites a esta distribución.

En este sentido aparecen como más expuestos los municipios de Bolivia y Perú, donde la recaudación del IDH en el primero y del canon minero en el segundo han participado en forma creciente en las transferencias intergubernamentales desde 2006, llegando a representar el 38% y 47% del total de transferencias en 2008 y 2007, respectivamente.

En el caso de la distribución de las regalías provenientes de hidrocarburos en Colombia, se deduce que la retracción del precio internacional del petróleo impactará negativamente en los ingresos que reciben los departamentos y municipios, tanto productores como no productores. En el caso de estos últimos, será principalmente por la reducción de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (FNR) para la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales prioritarios de inversión. En el caso de la disminución de los recursos que reciben las entidades territoriales productoras por concepto de regalías directas, se verán afectados los gastos en los cuales se destinan estos fondos, como programas de educación básica, salud, agua potable, alcantarillado y otros proyectos prioritarios.

Dada la escasa participación de las regalías petroleras en el total de ingresos de los gobiernos subnacionales en Ecuador, se podría deducir que el impacto de la caída del precio del petróleo en las finanzas de estas entidades no será tan significativo. No obstante, en cuanto a los ingresos tributarios petroleros, dado que éstos están incluidos en la masa de recursos a distribuir, sí se afectará el nivel de transferencias totales que reciban los municipios y departamentos, independientemente de que sean o no productores. Algo similar ocurre en México, ya que los derechos sobre los ingresos petroleros se incluyen en el Fondo General de Participaciones y se distribuyen un 20% a estados y 1% a municipios (a su vez los estados transfieren 4% a sus municipios).

En síntesis por el lado de las transferencias, que aparecen como el canal fundamental de traspaso de este tipo de crisis, originada en un choque comercial y en la caída de los términos de intercambio, se verán más afectadas aquellas transferencias que se originen en recursos naturales, lo que afectará el resultado fiscal de los gobiernos subnacionales y el espacio fiscal que le permita a los mismos acompañar a los gobiernos centrales en el diseño de políticas anticrisis.

V. LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS

Muchas veces se ha responsabilizado a la alta descentralización de algunos países de la región de incentivar una mayor fragilidad fiscal y de amplificar el impacto de las recurrentes perturbaciones macroeconómicas que la región ha sufrido, provocando un deterioro en las finanzas públicas y la provisión de bienes y servicios públicos. Esto ha llevado a algunos a pensar que existe una asociación necesaria entre ambos fenómenos y, a otros, a que este deterioro es algo pasajero vinculado a las etapas iniciales del proceso y tiende a desaparecer a medida que los niveles subnacionales de gobierno adquieren la capacidad necesaria para gestionar sus nuevas funciones. Sin embargo, se está abriendo paso con mayor fuerza la opinión de que estos episodios de deterioro de las finanzas y provisión de los servicios públicos, que se han producido también en países que siempre han tenido un sistema federal de gobierno, pueden tener su causa no tanto en el hecho de que la alta descentralización por sí misma genere indisciplina fiscal e ineficiencia en la gestión pública, sino más bien en una subestimación de los mecanismos de coordinación del sistema de relaciones intergubernamentales.

Es por ello que resulta importante analizar el impacto diferencial que las recurrentes perturbaciones macroeconómicas tienen sobre los diferentes componentes del sistema de relaciones intergubernamentales y su efecto sobre las finanzas subnacionales, analizando los canales de transmisión de la crisis y las posibilidades de filtrado o amplificación de estas perturbaciones que los arreglos intergubernamentales ofrecen.

Se observa que no todos los países sentirán la crisis internacional con la misma magnitud ni mediante los mismos canales. El carácter asimétrico de ella conduce a pensar que efectivamente no deben recomendarse soluciones únicas, sino que se requerirán acciones específicas y ajustadas a cada situación en particular. Los efectos de la crisis internacional sobre los sistemas fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales en la región difieren de país en país y la envergadura de sus consecuencias dependerá no sólo de las características propias de la crisis sino también de las respuestas de cada gobierno, el nivel y estructura de sus sistemas tributarios, la coordinación de las políticas anticrisis entre los niveles de gobierno y de las diversas fuentes de financiamiento disponibles.

Una de las enseñanzas que surge del análisis presentado es la necesidad de atenuar la inestabilidad de los ingresos fiscales y sus consecuencias en el gasto público. Para ello resulta fundamental basar la solvencia de las cuentas públicas en fuentes de ingresos menos vulnerables a los ciclos económicos, dado que la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo es una condición necesaria para construir espacios que posibiliten el ejercicio de una política fiscal capaz de atenuar la alta volatilidad macroeconómica de la región.

En términos subnacionales, en este sentido, se destaca la importancia de fortalecer el impuesto inmobiliario, mucho menos volátil que otros tributos, cuya recaudación en la región es de las más bajas del planeta. Esto incluye esfuerzos tanto de política como de administración de los impuestos, a través de la disminución de exenciones y la mejora en la administración, valuación y actualización de los catastros.

Como se enfatizó en el documento, la mejora en las finanzas subnacionales registrada en los últimos años está altamente relacionada con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales, basadas en el crecimiento del nivel de actividad y la mejora en los precios de los recursos naturales. Esto significa un alerta para las finanzas subnacionales en aquellos países que, como Bolivia y Perú, presentan una significativa importancia de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, en momentos de caída en el nivel de actividad y de alta volatilidad en los precios de los productos básicos. Aquellos sistemas de transferencias que distribuyan en forma significativa recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales, se verán más expuestos al actual bajo nivel y habitual alta volatilidad de los precios de estos productos. Suele recomendarse que aquellas fuentes tributarias más volátiles estén bajo la órbita del gobierno central, ya que este nivel de gobierno suele tener bases tributarias más diversificadas. Con respecto a la participación de las transferencias en el total de los recursos fiscales subnacionales, llaman la atención por su exposición Ecuador y México, ya que las transferencias que reciben los niveles subnacionales representan alrededor del 80% de sus ingresos totales, incluyendo recursos originados en la explotación de petróleo.

Por otro lado, debe prestarse especial atención a la evolución de los indicadores de deuda subnacional. Si bien la región ha bajado en

forma significativa sus coeficientes de deuda pública agregados y avanzó mucho en los últimos años en el control y coordinación del endeudamiento subnacional, la duración y nivel de la crisis puede tener un impacto sostenido sobre los sectores públicos, requiriendo un mayor endeudamiento para sostener las políticas necesarias para enfrentar la crisis, en aquellos casos que tengan acceso al crédito.

Asimismo, cabe señalar que, si bien gran parte de las medidas anticrisis fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas han requerido o requerirán de recursos, ya sea humanos o financieros, de los gobiernos subnacionales y de una acción coordinada entre los diferentes niveles de gobierno. Esto agrega una necesidad de mayor coordinación intergubernamental y una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal frente a la crisis.

Adicionalmente, el significativo proceso de descentralización del gasto social y la creación de programas de protección social a nivel subnacional, hace que sea importante el cuidado del espacio fiscal alcanzado por los gobiernos subnacionales de manera de no empeorar aún más la regresiva distribución del ingreso de los países de la región.

En definitiva, frente a la crisis económica y su impacto sobre la situación social de los países de la región es importante asegurar el financiamiento de los gobiernos intermedios y locales de manera tal de resguardar el gasto público social en educación y salud. En este sentido resulta importante el papel de los sistemas de coordinación interjurisdiccionales y de los gobiernos centrales respecto de la articulación de políticas que permitan compensar la provisión de servicios públicos entre distintas regiones de un país. Esto adquiere una particular relevancia en la región, caracterizada por una alta desigualdad en la distribución del ingreso y por un elevado grado de disparidad productiva regional.

Referencias bibliográficas

- Afonso, JR (2004), "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", Revista de la CEPAL 84, diciembre.
- Ahmad, Ehtisham y Brosio, Giorgio (2006), Handbook on fiscal federalism, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bahl, Roy y Jorge Martínez-Vazquez (2008). "The Determinants of Revenue Performance", en "Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries", Bahl, Roy, Martínez-Vazquez and Youngman (Eds.), Lincoln Institute of Land Policies, Cambridge, Massachusetts.
- Banco Central de Ecuador (2006), "Distribución de Ingresos Obtenidos por las exportaciones de Hidrocarburos", Dirección General de Estudios y Dirección General Bancaria, Quito, Ecuador.
- Bello, Omar y Juan Pablo Jiménez (2008) "Política fiscal y ciclo en América Latina", documento presentado en el Taller "Políticas Macroeconómicas y Volatilidad", Santiago de Chile, CEPAL.
- Castells, A. (2001), "La descentralización de las políticas sociales en el Estado de Bienestar", Documento de treball 2001/3, Instituto de Economía de Barcelona, Barcelona.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), "Estudio Económico para América Latina y el Caribe 2008-2009" (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, julio.
- _____ (2008a), "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008" (LC/G.2401-P), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2008b), "Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008" (LC/G.2386-P), Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL /ISP (2009), "Property Taxation in Latin-America: An Assessment and Options for Reform", División de Desarrollo Económico, CEPAL, mimeo.
- CEPAL /OIT (2009), "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", Boletín N° 1, junio.
- Cetrángolo, O. (2007a) "Financiamiento municipal y combate contra la pobreza: ejes de análisis", Serie Medio Ambiente y Desarrollo 134, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007b), "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", Serie Políticas Sociales 131, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O, Curcio, J. y Jiménez, J.P. (2009) "Fuentes de financiamiento educativo", en Proyecto EUrosociAL "Políticas de financiamiento de la educación que favorecen la cohesión social", mimeo.
- Cetrángolo, O; Goldschmit, A. y Jiménez, J.P. (2009) "El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina" Proyecto URBAL, unpublished.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2009), "Intergovernmental fiscal relations in Latin America: between regional disparities and fiscal sustainability", documento presentado en la reunión del IPD Decentralization Task Force, 10 y 11 de junio, Nueva York.
- _____ (2004), "Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, institucionales y conflictos persistentes", Serie Gestión Pública 47, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2003), "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", Serie Gestión Pública Nro. 35, CEPAL, Santiago de Chile.

- Chauvin, Salwa y Ramiro Pérez (2007), “Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000 – 2005”, Apuntes de Economía No. 55, Dirección General de Estudios, Banco Central del Ecuador.
- De Cesare, Claudia y José F. Lazo Marín (2008), “Impuestos a los patrimonios en América Latina”, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 66 (LC/L.2902-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Devoto, F. and Jiménez, J.P. (2000) “Argentina: Coordination of subnational borrowing”, in Ahmad, E. and Tanzi, V. (ed), *Managing Fiscal Decentralization*, Routledge Studies in the Modern World Economy.
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (1998) “La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana”, CEPAL, Santiago de Chile.
- Díaz Cayeros, Alberto (2006), “Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal”, Serie Medio ambiente y desarrollo Nro. 130, CEPAL.
- Departamento Nacional de Planeación (2007), “Actualización de la cartilla: Las Regalías en Colombia”, Dirección de Regalías, Bogotá, Colombia.
- Fanelli, José María y Juan Pablo Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina” (LC/L.3038), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2009), “El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas” (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEGI (2009), “Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 2004-2007”, México DF.
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, Revista de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2323-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Jiménez, J.P. y Vinuela (2004), “Institutional framework for public expenditure management in decentralized countries”, FMI, Departamento de Asuntos Fiscales, mimeo.
- Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (2009), “Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas”, Documento de Proyecto LC/W.275, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- MHCP (2009), “Diez años de transformación fiscal territorial en Colombia. 1998-2008”, Dirección General de Apoyo Fiscal, Bogotá, Colombia.
- Shah, A. (2004), *Fiscal decentralization in developing and transition economies*, World Bank Policy Research Working Paper 3282.
- Zapata, Juan Antonio (2007), “Descentralización en Bolivia”, Serie de notas de referencia (CSC-RN-07-001), Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.