
El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina: Un Análisis de Casos*

Juan Carlos Gómez Sabaini
Juan Pablo Jiménez

I.	Introducción	13
II.	Aspectos conceptuales: asignación de ingresos y asimetría vertical.....	19
III.	La descentralización fiscal en América Latina y las formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales	22
IV.	El endeudamiento como opción de financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina.....	50
V.	Conclusiones y desafíos.....	55

* *El documento fue preparado por Juan Pablo Jiménez, oficial de asuntos económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, y por el consultor Juan Carlos Gómez Sabaini, con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).*

La edición digital está publicada en la página electrónica de la CEPAL de donde fue tomado. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/43626/MD_111_Gomez.pdf

I. INTRODUCCIÓN

A. Objetivos del trabajo

Las relaciones entre niveles de gobierno, la reasignación de responsabilidades y su financiamiento ha sido un tópico de crucial importancia en el desarrollo económico, político e institucional en la mayoría de los países de América Latina. En las últimas décadas, la región ha registrado un intenso y generalizado proceso de descentralización de funciones entre niveles de gobierno. No obstante el tiempo transcurrido, el impacto de esta serie de reformas (heterogéneas y no siempre comparables) no han sido suficientemente evaluados y en algunos casos sus resultados han sido de dudosa efectividad.

La forma en que se financie la provisión de servicios y bienes públicos y su eventual asignación entre niveles de gobierno es un tema central para lograr un sistema intergubernamental sano y estable y un proceso de descentralización sostenible. Los sistemas de relaciones fiscales intergubernamentales y los gobiernos subnacionales que los componen constan con distintos instrumentos para financiar sus responsabilidades. El nivel de financiamiento y la forma en que se combinen estos diferentes instrumentos va a determinar en gran parte el resultado de estos procesos.

Con el propósito de analizar un aspecto de esta problemática, el presente informe estudiará el comportamiento de la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales, haciendo especial referencia a la evolución

de los recursos propios, así como también se estudian las distintas posibilidades de endeudamiento para estos niveles inferiores de gobierno como alternativa complementaria de financiamiento público.

A través del análisis de estos casos se pretende mostrar las opciones de financiamiento propio de que disponen estas jurisdicciones (ya sean intermedias y/o locales), más allá de la predominancia de las transferencias del gobierno central en ese sentido¹, así como las principales líneas de acción que pueden adoptar para el fortalecimiento de las mismas.

B. Países seleccionados y sus características

América Latina constituye para el análisis de las finanzas públicas locales un caso de difícil generalización por la diversidad de las circunstancias de los países que la integran, y por ello toda conclusión que se obtenga debe ser atentamente ponderada por las circunstancias particulares de cada caso.

Sólo para brindar algunos elementos que pongan de manifiesto dicha afirmación, el cuadro 1 presenta un conjunto de características relacionadas con los nueve países que se analizan en este informe.

En primer lugar, resulta importante considerar el sistema de gobierno adoptado por cada país, ya sea federal o unitario. A esos efectos, y con la excepción de Venezuela que no está incluido en el análisis, se observa que tanto Argentina, Brasil como México son países con sistemas federales y en donde existen niveles intermedios de gobierno entre el nivel central y local denominados provincias en Argentina y estados en Brasil y México, mientras que el resto de los países tienen sistemas unitarios o centralizados de gobierno lo que marca una diferencia sustancial en el origen de las potestades tributarias de los niveles inferiores de gobiernos².

1 *A pesar de que en la mayoría de los países latinoamericanos existen sistemas de transferencias intergubernamentales de gran relevancia en cuanto al financiamiento de los gobiernos subnacionales, el presente trabajo se concentrará en las otras dos alternativas de obtención de recursos mencionadas. Para un análisis exhaustivo de la problemática de las transferencias intergubernamentales en América Latina, véase Martínez Vázquez y Sepúlveda (2010) y Rezende y Veloso (2010).*

2 *Para un análisis detallado de la evolución de la organización constitucional de los países de la región, véase Arballo y Gargarella (2010).*

No obstante, debe aclararse que existen diferentes tipos de organizaciones federales y unitarias, lo que amplifica la complejidad en el análisis. Por el lado de los países federales, están aquellos en donde la elección del federalismo fue una manera de mantener unidos en una misma nación a un conjunto de estados que previamente gozaban de autonomía (México y Argentina). Por otra parte, se encuentran aquellos en los que la elección de este tipo de organización surge desde el centro (Brasil).

Adicionalmente, debe considerarse la dinámica temporal: no siempre fueron unitarios los unitarios ni federales los federales. Ello se ve reflejado, en parte, en los muchos intentos de constituciones en diferentes países a lo largo del siglo XIX (Cetrángolo, Jiménez y Goldsmith, 2009, Arballo y Gargarella, 2010).

Una segunda característica distintiva es la que emerge de la densidad de población de cada jurisdicción, ya que éste indicador resulta ser una variable de significación a la hora de evaluar los costos de transferencia de funciones a las jurisdicciones locales en la medida que cuanto mayor es la densidad poblacional también mayores serán las economías de escala para la provisión de servicios especialmente en las áreas de educación, salud, e infraestructura, las cuales constituyen las principales erogaciones públicas a nivel local, imponiendo la necesidad de captar mayores recursos a fin de ofrecer igual nivel de gasto por habitante.

En tercer lugar, resulta importante considerar el nivel de ingreso per cápita de cada país, dado que cuanto mayor sea este indicador para un determinado país, mayor será la base potencial para obtener recursos fiscales que permitan el financiamiento de los gastos. No obstante esta premisa, las disparidades entre los países de la región en esta materia muestran que, comparando la presión tributaria entre Brasil y México, ambos países federales, se observa que mientras que el primero de ellos tiene una presión tributaria global casi 3,5 veces mayor que el segundo, el nivel de ingreso per cápita de México es un 30% mayor que el de Brasil.

En cuarto lugar y de especial interés a los efectos del diseño de políticas públicas descentralizadas y su financiamiento es la consideración del grado de desigualdad territorial. A diferencia de lo que sucede en regiones de mayor desarrollo, los países de América Latina presentan elevadas

brechas de desarrollo entre regiones de un mismo país, lo que demanda una atención especial. Para ilustrar este punto se han considerado las brechas del producto per cápita entre el valor más elevado y el más bajo de las jurisdicciones subnacionales para un grupo de países de la región (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2010). Como se observa en el cuadro 1 (columna 11) las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy altas. Ello estaría indicando la alta diferencia en bases imponibles entre regiones de un mismo país, lo que dificulta la provisión de bienes y servicios públicos a través de políticas descentralizadas (en gasto y recursos), ya que las regiones más pobres son precisamente las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local (como infraestructura, salud y educación).

En quinto lugar se incluyen dos indicadores sociales de gran relevancia: el índice de desarrollo humano y el índice de desigualdad del ingreso, medido por el coeficiente de Gini. Estos indicadores llaman la atención sobre la necesidad de fuertes políticas sociales toda vez que quiera mejorarse la equidad y la cohesión social en los países de la región.

En sexto lugar (columna 3) se observa la gran cantidad de municipios y de entidades intermedias que presentan los países analizados. Con la excepción de Costa Rica, Chile y Ecuador con menos de 500 municipios en cada uno ellos, en el resto de los países este número se cuentan por miles especialmente en Brasil que superan los 5.000 municipios. Ello pone de relieve las dificultades que son factibles encontrar en la coordinación de políticas para los gobiernos locales frente a la gran heterogeneidad existente.

En séptimo lugar (columna 9), frente al dispar nivel de carga tributaria total observada entre países como Colombia, Ecuador y México -con un menor nivel de imposición- y Argentina, Brasil y Bolivia en el lado opuesto, el espacio fiscal disponible para los ingresos de los gobiernos locales también estará siendo gravitado por esta circunstancia.

En síntesis, tal como surge del cuadro 1, las informaciones aportadas muestran la ausencia de un comportamiento estilizado entre los países y señala por lo tanto la dificultad para extraer conclusiones generales del análisis en esta materia.

CUADRO 1
PRINCIPALES INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS DE LOS PAÍSES ANALIZADOS

País	Sistema de gobierno	Estructura de gobierno	Población estimada según ONU (2010)	Densidad/ Población (hab./km ²) ONU (2010)	PIB per cápita (USD-PPP) Banco Mundial (2009)	IDH (coeficiente, ranking) PNUD (2007)	Coefficiente de Gini (año est.)	Carga Tributaria Total 2008 (% del PIB)	% Pob. Urbana (2005)	Disparidades regionales (brechas, pesos constantes)
ARG	Federal	23 provincias, una ciudad autónoma y 1.301 municipios	40 666 000	15	14 559	0,866 (49 ^o)	0,513 (2006)	30,8	91,8	8,1 (2005)
BOL	Unitario	9 departamentos, 112 provincias y 327 municipios.	10 031 000	9	4 426	0,729 (113 ^o)	0,556 (2005)	21,7	64,2	3,1 (2007)
BRA	Federal	26 estados, un distrito federal y 5.564 municipios	195 423 000	23	10 427	0,813 (75 ^o)	0,540 (1999)	34,1	83,4	9 (2007) (pesos corrientes)
CHL	Unitario	15 regiones, 54 provincias y 346 comunas (municipios)	17 135 000	23	14 331	0,878 (44 ^o)	0,475 (2003)	19,6	86,6	4,6 (2008)
COL	Unitario	32 departamentos, 10 distritos y 1.096 municipios	46 300 000	41	8 870	0,807 (77 ^o)	0,537 (2005)	15,9	76,6	11 (2007)
CRI	Unitario	7 provincias, 81 cantones (municipios) y 463 distritos	4 640 000	91	11 122	0,854 (54 ^o)	0,577 (2004)	21,4	62,6	-

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

País	Sistema de gobierno	Estructura de gobierno	Población estimada según ONU (2010)	Densidad/ Población (hab./km ²) ONU (2010)	PIB per cápita (USD-PPP) Banco Mundial (2009)	IDH (coeficiente y ranking) PNUD (2007)	Coefficiente de Gini (año est.)	Carga Tributaria Total 2008 (% del PIB)	% Pob. Urbana (2005)	Disparidades regionales (brechas, pesos constantes)
ECU	Unitario	24 consejos provinciales y 221 cantones (municipios)	13 775 000	51	8 280	0,806 (80°)	0,526 (2006)	16,5	62,8	16 (2007)
MEX	Federal	31 estados, un distrito federal y 2.439 municipios	110 645 000	57	14 337	0,854 (53°)	0,490 (2002)	10,4	76,5	12,6 (2007)
PER	Unitario	25 regiones, 25 departamentos, 195 provincias y 1.832 municipios	29 496 000	23	8 647	0,806 (78°)	0,535 (2005)	17,4	72,6	7,7 (2007)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Naciones Unidas, Banco Mundial, Gómez Sabaini (2010) e informes sobre descentralización en América Latina citados en la reseña bibliográfica.

II. ASPECTOS CONCEPTUALES: ASIGNACIÓN DE INGRESOS Y ASIMETRÍA VERTICAL

América Latina en las dos últimas décadas tuvo una fuerte tendencia a la descentralización, la que se ve reflejada en los países federales tradicionales, los cuales traspasaron parte de las funciones del gobierno federal hacia los niveles inferiores de gobierno; en los países unitarios con múltiple nivel de gobierno, en los que se produjo una transferencia importante de funciones hacia los gobiernos locales, y, finalmente, en países tradicionalmente unitarios y muy centralizados a través de la creación de nuevos niveles intermedios de gobierno a los que se encomendó la formulación y ejecución de importantes políticas públicas o, simplemente, su mera gestión. (Jiménez y Viñuela, 2004).

Los procesos de descentralización de la región se caracterizan por la diversidad y heterogeneidad de situaciones. Ello abarca diferentes aspectos, que van desde las características institucionales y democráticas de los países a distintas motivaciones, marcos institucionales, dinámicas del proceso, sectores involucrados y grados de autonomía de los gobiernos subnacionales, además, por supuesto, de la propia estructura social y económica de cada caso (Cetrángolo, Goldschmit y Jiménez, 2009).

No obstante, esta marcada heterogeneidad, un resultado común de estos procesos y reformas ha sido la alta asimetría vertical en la asignación de gastos e ingresos entre niveles de gobierno. Este desequilibrio es consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias -y, por lo tanto de responsabilidades de gasto- y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales – necesidades de financiamiento- entre distintos niveles de gobierno.

Más allá de que la teoría suele recomendar que los gobiernos subnacionales deben financiarse lo máximo posible a través de recursos propios, cuando se observan los datos empíricos se manifiesta una fuerte asimetría vertical en términos de una mayor descentralización de gastos que de ingresos en la mayoría de las regiones del planeta (OECD, 2003).

Con respecto a la teoría, mucho se ha escrito sobre la asignación de impuestos entre niveles de gobierno. La búsqueda de una asignación

óptima de recursos requiere contestar preguntas referidas a: cómo se establecen los impuestos a ser cobrados por cada nivel de gobierno, qué nivel de gobierno debiera definir las bases imponibles, qué nivel de gobierno debiera establecer las alícuotas de los impuestos y, finalmente, qué nivel debiera administrar y controlar los impuestos definidos en las preguntas previas (Ambrosanio y Bordignon, 2006).

Por supuesto que no hay consenso ni una sola respuesta a estas preguntas. Siguiendo la muy buena revisión hecha por Ambrosanio y Bordignon, se puede decir que las dos posiciones extremas son, por un lado, aquella que hace referencia a la tradicional teoría normativa del federalismo (Musgrave - Oates) y, por el otro, aquella relacionado con el enfoque del “public choice” (Brennan - Buchanan).

De acuerdo con el primer enfoque, la asignación óptima está estrictamente relacionada con la asignación de las funciones de gasto entre los niveles de gobierno. De acuerdo con la conocida definición de Musgrave, existen tres funciones que deben llevar adelante los sectores públicos: asignación, redistribución y estabilización. Mientras que la primera es una función compartida entre todos los niveles de gobierno, las dos últimas se recomienda que sea llevada adelante por el nivel central. Es por ello que, en línea con este enfoque, suele recomendarse que los impuestos sobre la renta sean asignados al gobierno central, ya que son un buen instrumento tanto para redistribución del ingreso como para estabilización macroeconómica. En lo que se refiere a la función asignación, en términos de eficiencia la teoría convencional recomienda que tanto el gobierno central como los gobiernos subnacionales asignen los tributos siguiendo el principio del beneficio. De acuerdo con este principio, en primer lugar, los gobiernos locales deberían gravar impuestos sobre bases inmóviles o activos, con el fin de evitar la competencia fiscal y las pérdidas de ingresos. En segundo lugar, deberían gravar impuestos en bases distribuidas uniformemente entre las jurisdicciones, a fin de evitar la generación de desequilibrios fiscales horizontales; y, en tercer lugar, los gobiernos locales debieran recaudar impuestos cuyo rendimiento sea relativamente estable en términos reales, de manera de realizar una planificación adecuada de los gastos.

En contraste con esta aproximación al problema de la asignación de recursos, el enfoque cercano a Brennan-Buchanan enfatiza que los

impuestos son utilizados por el gobierno como una manera de maximizar los recursos apropiados al sector privado. En este enfoque, el efecto positivo de la descentralización de impuestos se basa en que eso permite competir entre niveles de gobierno, de manera de restringir el uso de la tributación y por ende el tamaño del sector público.

Ambos enfoques han recibido críticas en términos de su capacidad para explicar las asignaciones efectivas de potestades tributarias entre niveles de gobierno. Por el lado del enfoque tradicional se le ha criticado que supone que los gobiernos son benevolentes (maximizadores del bienestar social), que no tiene en cuenta la economía política en la asignación de los recursos y que no provee una buena explicación de la asignación observada en los datos empíricos. Al segundo enfoque se le critica que así como en el mundo real los gobiernos son menos monopolistas que en el modelo de Brennan-Buchanan, la competencia entre niveles de gobierno puede introducir serios problemas de distorsiones en la asignación de recursos, llevando a guerras fiscales que erosionan la base y recaudación tributaria.

Más allá de estas diferencias, ambos enfoques comparten la característica común de ser normativos por naturaleza y de tener poca capacidad explicativa para entender el mundo real, tal como se observa en los capítulos siguientes.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA Y LAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

A. El camino hacia el fortalecimiento de los gobiernos locales

En las últimas décadas, se ha observado en América Latina el afianzamiento de una gradual y clara tendencia hacia la descentralización fiscal desde el gobierno central hacia niveles inferiores de gobierno.

Rezende y Veloso (2010) destacan que el proceso de implementación de la descentralización tuvo dos “olas” importantes, la primera de las cuales ganó impulso en los últimos años de la década de los ochenta, con la visión de que la descentralización permitiría una más eficiente asignación de los bienes públicos hacia una ciudadanía subnacional territorialmente diversa permitiendo, a su vez, mejorar los canales de participación ciudadana, de responsabilidad política y de rendición de cuentas.

En un segundo período, marcado por la crisis macro de mediados de los noventa, las reformas descentralizadoras tomaron un enfoque diferente. No se priorizaron los regímenes de coparticipación de impuestos (habitualmente de libre disponibilidad), como en los años anteriores, sino que se dio preferencia a canalizar los recursos federales a los gobiernos subnacionales para educación y salud, fortaleciendo los mecanismos de transferencia con asignación específica.

Aunque la asignación de responsabilidades del gasto a los gobiernos subnacionales es importante, la forma en cómo los gobiernos subnacionales financien tales servicios es una preocupación clave. Este financiamiento es logrado mediante tres modalidades: a) generación de recursos propios, ya sean tributos u otros ingresos no tributarios (regalías, tasas municipales, derechos, etc.); b) las transferencias intergubernamentales, y c) mediante endeudamiento (o una combinación de las tres).

Debe aclararse que en sentido estricto se define a los ingresos subnacionales propios como aquellos tributos en que los gobiernos subnacionales tienen potestades discrecionales para determinar la carga impositiva sobre los ciudadanos (Brosio y Jiménez, 2010). Esta potestad puede ser ejercida por tres instrumentos diferentes: administración

tributaria, fijación de alícuota impositiva y determinación de la base imponible.

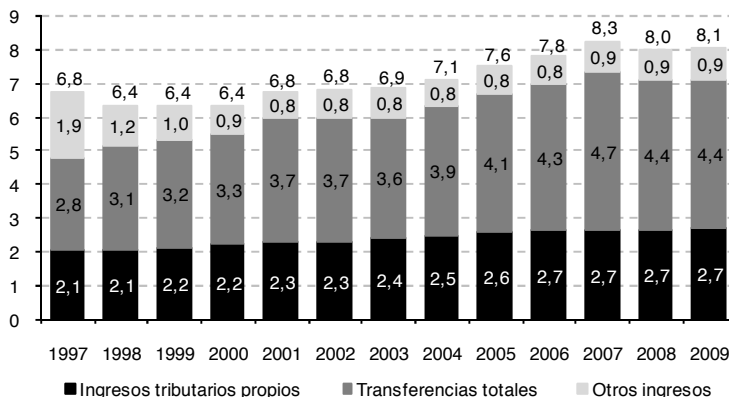
No obstante, en este documento se ha escogido una definición más laxa de recursos propios ya que en América Latina se observa una combinación de estas tres dimensiones, no contando con la información necesaria en todos los casos. Es por ello que un impuesto va a ser definido como subnacional en la medida que sea el gobierno subnacional quien lo administre y disponga de los recursos que el tributo pueda generar.

Como se puede observar en el gráfico 1, 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 en un 1,5% del producto entre 1997 y 2009, en tanto que los recursos propios apenas pasaron de 2,1% del PIB a 2,7% en ese mismo período³.

3 Para un análisis pormenorizado de los sistemas de transferencias aplicados en cada país de la región, se recomienda consultar el trabajo de Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009) "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", CEPAL.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES EN GOBIERNOS
SUBNACIONALES PROMEDIO AMÉRICA LATINA - AÑOS 1997 A 2009

(En porcentajes del PIB)



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

Nota: A lo largo del trabajo, se asume que en el análisis estadístico el concepto de gobiernos subnacionales se referirá a las provincias en el caso de Argentina; prefecturas y municipios en Bolivia; estados y municipios en Brasil; municipios en Chile; departamentos y municipios en Colombia; gobiernos locales (cantones) en Costa Rica; consejos provinciales y municipios en Ecuador; estados y municipios en México.

Los datos para Argentina, Colombia, Ecuador y México corresponden a proyecciones realizadas por CEPAL.

En el cuadro 2 puede observarse la estructura actual de financiamiento de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos incluidos en este informe. El primer hecho saliente lo constituyen las diferencias encontradas en el peso relativo que poseen los recursos propios (tributarios y no tributarios) dentro del total de ingresos percibidos por estos niveles de gobierno. Al respecto puede comprobarse que los estados y municipios de Brasil obtienen más de la mitad de sus ingresos a partir de sus recursos propios, lo que representa el 11,9% en términos del PIB (85% de los cuales corresponden a ingresos de carácter estrictamente tributario).

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TOTALES DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES – AÑO 2008
(En porcentajes del PIB y porcentajes del total)

<i>(en % del PIB)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	5,6	7,6	0,7	13,9
Bolivia, Estado Plurinacional de	3,9	7,4	0,5	11,8
Brasil	11,9	7,9	1,6	21,5
Chile	1,5	0,2	0,4	2,1
Colombia	2,9	4,2	0,0	7,1
Costa Rica	0,9	0,0	0,0	0,9
Ecuador	1,2	4,0	0,1	5,2
México	1,5	9,1	0,8	11,4
Perú	0,8	4,8	0,4	6,0

<i>(en % del total)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	40,1	54,7	5,2	100,0
Bolivia, Estado Plurinacional de	33,1	62,4	4,5	100,0
Brasil	55,6	37,0	7,3	100,0
Chile	71,2	9,1	19,8	100,0
Colombia	41,0	59,0	0,0	100,0
Costa Rica	99,2	0,8	0,0	100,0
Ecuador	23,1	75,9	1,0	100,0
México	12,9	79,9	7,2	100,0
Perú	14,1	79,4	6,5	100,0

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

Notas: (1) Otros Ingresos puede incluir distintas formas de endeudamiento, inversiones, recursos por ventas de activos, recuperación de préstamos, transferencias de capital, etc. (2) Como recursos propios se toma en cuenta a los ingresos tributarios propios y no tributarios. (3) Los datos de Perú son del año 2006.

Por otra parte, en la mayoría de los países se confirma una característica común ya mencionada: la alta dependencia de los gobiernos subnacionales respecto del sistema de transferencias que cada gobierno central implementa para complementar el financiamiento de sus responsabilidades de gastos, es decir la provisión de bienes públicos a sus ciudadanos. Las administraciones centrales de gobierno de países tales como Argentina, Bolivia, Brasil y México aportan entre 7,4 y 9,1 puntos porcentuales del producto en concepto de transferencias hacia

los niveles inferiores de gobierno. En los casos de Colombia y Perú⁴, esta fuente de ingresos subnacionales representa 4,8% del PIB, mientras que en Ecuador estos recursos equivalen a 2,5 puntos porcentuales del producto de dicho país.

Los casos de Chile y Costa Rica resultan excepciones a la tendencia observada en América Latina. Si bien los ingresos de los gobiernos subnacionales en ambos son escasos en términos del PIB (como en casi todos los Estados unitarios de la región), éstos están compuestos principalmente por recursos propios.

En el país centroamericano, el proceso de descentralización fiscal aún no ha experimentado avances significativos, sin la necesaria delegación de responsabilidades de gasto ni de potestades tributarias. En cambio, en el país trasandino la preponderancia de los recursos propios como fuente principal de ingresos en los municipios posee dos componentes: los ingresos propios permanentes y los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal (FCM). Vale destacar que, dado que este mecanismo de igualación horizontal solidaria entre municipios se nutre en un 97% de los mismos recursos tributarios recaudados por estas jurisdicciones⁵, en este informe se considera su influencia antes de ser distribuido, o sea dentro del conjunto de recursos propios disponibles para reflejar mejor la potencialidad de los mismos en el financiamiento de los niveles subnacionales de gobierno.

B. Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales en América Latina: estructura y evolución.

Como se ha enfatizado anteriormente, la descentralización de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales ha sido relativamente débil en la mayoría de los países, si bien ha estado sujeta a las particularidades propias de cada país.

4 *Según datos correspondientes al año 2006 del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú*

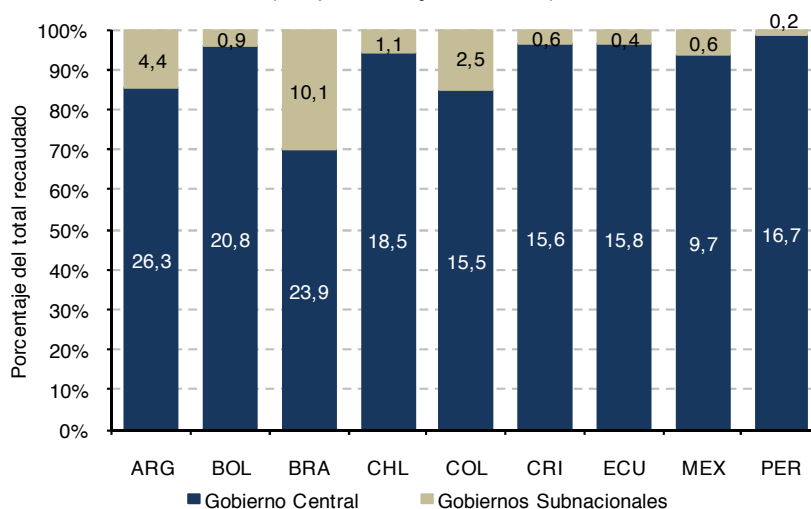
5 *Para un análisis detallado del funcionamiento, composición y distribución del FCM, consultar el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) del SUBDERE, Chile. http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/selfcm.htm*

Al respecto el gráfico 2 pone en evidencia la dispar y mayoritariamente escasa participación de los gobiernos subnacionales en la recaudación total de los países latinoamericanos. La excepción la constituye Brasil, en el que los estados y los municipios poseen conjuntamente el 30% de la recaudación total, lo que es equivalente a 10,1 puntos porcentuales del PIB, denotando un importante grado de descentralización de potestades tributarias hacia dichos niveles de gobierno. En un segundo escalafón de países se encuentran Argentina y Colombia, en los cuales los niveles subnacionales han aportado aproximadamente un 15% de la recaudación total.

Sin embargo, en el resto de los países, los gobiernos centrales no han avanzado de manera significativa en la descentralización de los recursos tributarios. De este modo, en estos países la recaudación tributaria subnacional representa, en promedio, alrededor de 3-4% de los ingresos tributarios totales de cada país.

Se observa además que la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales en los países de la región ha permanecido estancada durante los últimos diez años y esta pobre evolución se relaciona con la debilidad en el nivel y la estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez tiene relación con las bases tributarias disponibles por parte de estos niveles de gobierno. Como se discute en las próximas secciones, los impuestos que recaudan los gobiernos intermedios y locales son en general aquellos que gravan los patrimonios, básicamente el impuesto a la propiedad inmueble y a la propiedad de vehículos automotores. Adicionalmente, también se aplican algunos impuestos generales al consumo, principalmente a nivel de sus gobiernos intermedios, tales son los casos del ICMS en los estados de Brasil, el impuesto sobre los servicios (ISS) en sus municipios, el impuesto a los ingresos brutos en las provincias argentinas y, en Colombia, los impuestos específicos al consumo a nivel departamental y el impuesto de industria y comercio que recaudan los municipios.

GRÁFICO 2
INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO – AÑO 2008
 (En porcentajes del PIB)



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

Nota: Datos para Perú son del año 2006.

Si bien la baja recaudación de impuestos propios es un problema, debe señalarse que 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 ya disponibles, como por ejemplo se observa en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina.

CUADRO 3
ESTRUCTURA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS DE LOS GOBIERNOS
SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA – AÑO 2008
 (En porcentajes del PIB y porcentajes del total)

(en % PIB)	Propiedad inmueble	Actividad económica	Automotores	Renta personal	Otros	Total
Argentina	0,4	3,2	0,2	0,0	0,6	4,4
Bolivia, Estado Plurinacional de	0,5	0,0	0,2	0,0	0,2	0,9
Brasil	0,4	7,9	0,6	0,5	0,8	10,1
Chile	0,6	0,3	0,2	0,0	0,0	1,1
Colombia	0,5	1,3	0,0	0,0	0,7	2,5
Costa Rica	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,6
Ecuador	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,4
México	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,6
Perú	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2

(en % del total)	Propiedad inmueble	Actividad económica	Automotores	Renta personal	Otros	Total
Argentina	8,7	72,2	5,5	0,0	13,6	100,0
Bolivia, Estado Plurinacional de	59,8	0,0	19,9	0,0	20,3	100,0
Brasil	3,8	78,3	5,5	4,8	7,6	100,0
Chile	52,4	30,2	17,4	0,0	0,1	100,0
Colombia	19,2	52,5	0,0	0,0	28,2	100,0
Costa Rica	32,6	66,5	0,0	0,0	1,0	100,0
Ecuador	32,9	14,2	3,4	4,5	45,1	100,0
México	28,2	0,0	3,7	41,0	27,1	100,0
Perú	59,9	0,0	4,4	0,0	35,7	100,0

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

Nota: datos para Perú son del año 2006.

A continuación, se expone un análisis detallado de las características de los principales impuestos presentados en el cuadro 3, con las características propias que cada uno adopta en los países seleccionados como casos de estudio en el presente trabajo.

1. Imposición sobre la propiedad inmueble

Los trabajos de investigación más recientes junto con la información estadística disponible confirman que la relevancia de la imposición patrimonial en términos del PIB y en relación al total recaudado (si se

excluyen de esta categoría a los impuestos que gravan las transacciones financieras) no resulta significativa en ninguno de los sistemas tributarios latinoamericanos. Sin embargo, los tributos que afectan el patrimonio constituyen el principal instrumento de generación de recursos propios con que los gobiernos subnacionales de la región cuentan para financiar sus responsabilidades de gasto.

Simultáneamente, dentro de la amplia gama de impuestos que suelen recaer sobre el patrimonio de los contribuyentes, el impuesto a la propiedad inmueble o predial es el instrumento más comúnmente aceptado y explotado como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno, aún con su escaso peso relativo comprendido entre 0,6% y 0,1% del PIB para los países incluidos en el presente informe⁶.

No obstante lo anterior, y en consonancia con las numerosas divergencias observadas en las economías de la región, el impuesto predial adquiere una muy desigual importancia relativa respecto de la totalidad de recursos tributarios subnacionales según el país analizado. Así, puede observarse del cuadro 3 que en algunos países el impuesto a la propiedad inmueble aporta más de la mitad de la recaudación propia, como sucede en Chile, Bolivia o Perú.

El impuesto territorial chileno (IT), que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, representa el principal componente de los ingresos tributarios municipales⁷. Para este impuesto, tanto la tasa como la base imponible y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley y los municipios, en la práctica, sólo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan, sin tener prácticamente ninguna ingerencia en su determinación. La base del impuesto territorial está determinada por la valuación fiscal de la propiedad realizada por el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la tasa del impuesto está fijada por ley. Ello lleva a que

6 *Para más detalle sobre el desempeño de los impuestos sobre la propiedad inmueble en América Latina, véase Martínez Vázquez y Sepúlveda (2010).*

7 *En los cálculos de carga tributaria subnacional para el caso chileno, se siguió la metodología de la DIPRES en la cual se eliminan las duplicaciones originadas en la aplicación del Fondo Común Municipal (FCM). De este modo, sumando la diferencia residual a los respectivos tributos que lo forman, es posible visualizar exactamente lo recaudado por cada concepto de ingresos de operación aunque se pierde información de lo recibido por cada municipio a través de la participación en este Fondo.*

se trate de un impuesto patrimonial que no tiene relación con el pago por aquellos bienes y servicios locales que el municipio provee al área donde se encuentra emplazado el bien inmueble.

Adicionalmente a ello, de lo que se recauda por el impuesto territorial, el 60% ó 65% (según municipio) debe ser aportado al Fondo Común Municipal (FCM), en tanto que el 40% ó 35% restante va en beneficio directo del municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad⁸. De esta manera se intentan introducir criterios distributivos a un impuesto que habitualmente justifica su asignación a través del principio del beneficio.

Finalmente, se suelen destacar tres aspectos del Impuesto Territorial chileno. Primero, su carácter progresivo, derivado de la aplicación de un tramo exento y de una escala progresiva de tasas para los bienes inmuebles con destino habitacional así como por la asignación de su recaudación a través del FCM. Segundo, su amplia base imponible exenta, aún cuando en el contexto latinoamericano la recaudación del impuesto (0,6% del PIB) se encuentra en la mitad superior respecto del promedio, por lo que probablemente la amplitud de los avalúos exentos se compensa con alícuotas superiores a la de los demás países. Y tercero, se suele enfatizar el elevado costo de administración del tributo respecto de los demás impuestos internos, el cual se deriva, por una parte, de la alta complejidad del proceso de tasación de los bienes raíces y de mantenimiento del catastro, y por otra, de la combinación de alícuota y exenciones que origina una baja recaudación.

En Bolivia, el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) es recaudado por los municipios y se caracteriza por la posibilidad que posee el contribuyente de determinar cuánto debe pagar sobre la base de tablas de valores y zonas homogéneas preestablecidas por dichas jurisdicciones y aprobadas por el gobierno central. De este modo, los montos recaudados son asignados con exclusividad a los municipios aunque el impuesto es regulado desde la órbita nacional. Y la base imponible se calcula a partir de “auto-valoraciones” de los contribuyentes

⁸ Horst, B. (2009); “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”.

y no de la valuación fiscal de tierras y edificaciones de un sistema de catastro como en la mayoría de los países⁹.

Por su parte, en el caso de Perú, los gobiernos subnacionales se proveen de recursos fiscales a partir de un conjunto de tributos entre los que se encuentra el impuesto predial, que es de jurisdicción municipal. Para la valuación de las propiedades inmuebles la legislación contempla dos métodos: la valuación fiscal u “oficial”, basada en normas y especificaciones dispuestas por el Consejo Nacional de Tasaciones, y la valuación comercial o “de mercado”, la cual intenta reflejar las tendencias de inflación y precios inmobiliarios. Sin embargo, los principales problemas con este tipo de valuación son:

1. La información de áreas del terreno, áreas construidas, material y estado de conservación de las construcciones, son declaradas por los contribuyentes. En pocas municipalidades existen catastros actualizados para utilizar o verificar esta información. Además los recursos para la fiscalización de los valores declarados por los contribuyentes son escasos.
2. Tanto los valores arancelarios de los terrenos como los valores unitarios de construcción se encuentran desfasados con relación a los valores de mercado. El valor de mercado suele llegar a ser dos y hasta tres veces mayor, en los distritos con viviendas de alto valor.

Además, la tasa impositiva es acumulativa y progresiva, variando en un rango de 0,2% y 1% según el valor de la propiedad. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas para el año 2006, además de su escaso valor efectivo en términos del PIB, la recaudación del impuesto predial se encuentra concentrada en pocas municipalidades. Las 10 primeras municipalidades (de una muestra de 1.300 municipalidades) aportan el 38,8% de la recaudación total del impuesto predial, en tanto que las primeras 100 aportan el 86,4% del total nacional¹⁰.

9 Uribe, M. y Bejarano, J. (2008); “Annotated Bibliography on Property Tax in Latin America”, Lincoln Institute of Land Policy.

10 Gómez Sabaini, J.C.; Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2010); “Evasión y equidad en América Latina”, CEPAL-GIZ.

Asimismo, la recaudación y cobranza del impuesto predial se ve afectada por bajos ratios de cobertura de inscripción de predios, altos ratios de morosidad y por la gran subvaluación de las propiedades. Las causas de la elevada morosidad son muchas, siendo las principales la falta de información y difusión para efectuar los pagos, la falta de facilidades para pagar, la percepción de un bajo nivel de riesgo para los que no cumplen con pagar, y la escasa información y transparencia en el uso de los recursos.

En otro grupo de países de los aquí estudiados, el impuesto predial aporta un porcentaje menor (a los ya citados) pero aún importante de ingresos tributarios como son los casos de Ecuador (32,9%), Costa Rica (32,6%) y México (28,2%), aunque en términos del PIB no superan el 0,2% del mismo.

La creación, modificación y eliminación de cualquier impuesto en el primero de los citados países es responsabilidad exclusiva de su Congreso Nacional, aunque los consejos provinciales pueden crear impuestos adicionales y fijar tasas suplementarias. Sin embargo, el impuesto predial, tanto urbano como rural, constituye el principal ingreso tributario de los cantones ecuatorianos.

La base gravable corresponde al valor global del predio determinado y actualizado cada dos años por la oficina de catastro municipal con base en: el valor del suelo, el valor de las edificaciones y el valor de reposición, conforme a lo dispuesto por el Concejo Municipal. No obstante lo anterior, el método de valuación catastral conjuga información provista directamente por el propietario junto con los datos de escrituración debido a dificultades logísticas observadas en la mayoría de las jurisdicciones. Las tasas del impuesto para propiedades urbanas varían entre 0,25 y 5 puntos por mil del valor del inmueble, mientras que para las áreas rurales se ubican entre 0,25 y 3 por mil.

Como se mencionó, el aporte de recaudación tributaria de los cantones en Costa Rica resulta poco significativo respecto del total nacional. La razón principal de esto consiste en que los municipios tienen sólo la responsabilidad de administración tributaria de algunos impuestos sobre la propiedad y sobre las ventas¹¹. Al respecto, los niveles locales

¹¹ También existe un "Impuesto de Construcciones", que recae sobre el propietario del inmueble construido o remodelado y cuya alícuota es de 1% del valor presupuestado.

de gobierno deben realizar las valuaciones, recaudar y exigir el pago de los tributos en sus jurisdicciones. La alícuota vigente, decidida por el gobierno central, es de 0,25% sobre el valor del inmueble y es de aplicación nacional.

En el caso de México, cada estado es autónomo en las atribuciones asignadas en la Constitución, inclusive en la creación de impuestos. En lo que respecta al impuesto a la propiedad inmueble, el mismo es un tributo eminentemente municipal¹² y representa el segundo recurso en importancia relativa dentro de los recursos tributarios subnacionales —en 2008, aportó el 54% en los ingresos por impuestos municipales y el 34% de los correspondientes al Distrito Federal (D.F.). Vale destacar que, aún cuando no existe limitación legal que impida al gobierno federal incluir un impuesto a la propiedad inmueble, este tributo es asignado a los municipios para salvaguardar la consistencia del sistema tributario y evitar el fenómeno de doble imposición. Debido a ello, el registro catastral y la valuación fiscal es responsabilidad de cada uno de los municipios y del D.F., por lo cual la unificación de criterios sólo puede ser alcanzada a través de acuerdos entre jurisdicciones.

Sin embargo, la falta de una adecuada actualización de los valores catastrales junto con otros varios factores institucionales explican la baja capacidad contributiva del impuesto predial en este país. Cabe destacar que, para modificar la valorización de los predios, los municipios dependen de la autorización legal de los Congresos Estatales, los cuales a su vez no poseen incentivos para aumentar las tablas de valuación predial ya que los ciudadanos perciben, sobre todo en las ciudades capitales, que estos incrementos no encuentran justificación, erigiéndose como decisiones políticas muy impopulares. Adicionalmente, el municipio promedio en México cuenta con escasas capacidades técnicas y administrativas para administrar eficientemente el impuesto predial, así como con una alta rotación de empleados municipales encargados de administrar el impuesto¹³.

12 Aunque De Cesare y Lazo Marín (2008) aclaran que los municipios deben proponer anualmente sus tarifas y tablas de valores unitarios de terreno y construcción ante sus Congresos Estatales.

13 Álvarez Estrada, D. (2009); "Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México", CEPAL-GIZ.

En Argentina, Brasil y Colombia, los tres países con mayor participación subnacional dentro del total recaudado por cada país, los niveles inferiores de gobierno también recaudan el impuesto a la propiedad inmueble, aunque éste se encuentra subordinado a otro tipo de impuestos que reportan mayores recursos tributarios como los impuestos a las ventas minoristas o a los ingresos brutos.

En Argentina, el Impuesto Inmobiliario es el segundo impuesto en importancia de la recaudación provincial pero sólo representa poco menos de la décima parte del total obtenido por estas jurisdicciones (8,7% en 2008)¹⁴. Además, el 80% de los recursos que genera este tributo se concentra en 5 de las 24 provincias y especialmente entre la Capital Federal (GCBA) y la provincia de Buenos Aires (las cuales explican, a su vez, alrededor de las tres cuartas partes del producto)¹⁵.

La forma de valuación más utilizada en Argentina tiene en cuenta tanto el suelo como la construcción, o sea que la base se determina por el inmueble completo. Otro método utilizado, puntualmente en la provincia de Buenos Aires, consiste en valuar por separado el suelo y la construcción o mejoras de un mismo inmueble para aplicarle tasas diferentes, donde las tarifas de las mejoras son más bajas que las del suelo.

En cuanto a las tasas aplicadas, las mismas varían según cada jurisdicción y por lo general consisten en aplicar un porcentaje sobre una base ad-valorem, y bien puede existir una tasa única o un conjunto de tasas distintas según los tipos de inmuebles. En algunas ciudades existen tasas progresivas escalonadas, es decir, tasas variables según el valor del inmueble, como por ejemplo en la ciudad de Buenos Aires, en donde existe el impuesto llamado “contribución territorial” que tiene 16 tasas, una para cada tramo de valor del inmueble, las cuales fluctúan entre 0,2% y 1,5% del valor catastral.

En diciembre del año 2006 se dio sanción a una nueva Ley Nacional de Catastro (Ley 26.209), con el fin de modernizar los aspectos relativos a la situación catastral del país. Entre dichos aspectos cabe mencionar la creación del nuevo Consejo Federal del Catastro (que está integrado

¹⁴ Algunos municipios pueden fijar tasas y excepciones relativas al tributo.

¹⁵ Gómez Sabaini, J.C. y otros, *op.cit.*

por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la autonomía provincial otorgada en la materia (ya que conforme a la Constitución, éstas mantienen su potestad y pueden dictar su propia ley en coincidencia con la Ley Nacional y respetando el Código Civil), y la definición de aspectos relativos a las parcelas, tales como la ubicación georeferenciada del inmueble (límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen tales como medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble).

En Brasil, existen dos impuestos que gravan la propiedad inmueble, según sea urbana o rural. Por un lado, el Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) está asignado como potestad exclusiva de los municipios y del Distrito Federal y, por ende, la base legal del impuesto depende de normas directamente establecidas por cada jurisdicción. El IPTU¹⁶, que aporta ingresos tributarios por un monto equivalente a 0,4% del PIB para 2008, grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles en las zonas urbanas y la base del impuesto está determinada por el valor de mercado de los mismos, aplicándose tasas fijadas por cada municipio en particular.

Resulta importante remarcar que, si bien su participación en el conjunto de ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales no resulta significativa (3,8%), el impuesto predial urbano brasilero constituye el segundo tributo más relevante en cuanto a recaudación generada a nivel municipal: aporta aproximadamente un 26% de los recursos tributarios en dichas jurisdicciones y, en cuanto a su peso relativo dentro de los últimos, sólo es superado por el Impuesto sobre Servicios (ISS) que será discutido en la próxima sección de este informe.

Asimismo, el IPTU se distingue del Impuesto a la Propiedad Territorial Rural (ITR), el cual compone el conjunto de impuestos asignados al gobierno central según la legislación vigente y cuya base imponible es la tierra libre de mejoras y edificaciones en zonas rurales.

En Colombia, aunque originalmente fue de jurisdicción departamental, el Impuesto Predial Unificado está asignado por la Constitución de 1991

¹⁶ Para un análisis detallado de este impuesto, se recomienda consultar Bruno de Carvalho, P.H. (2006), "IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação E Aspectos Extra-Fiscais", IPEA.

a los municipios, los cuales fueron dotados del poder para determinar las tasas (dentro de un rango preestablecido), las exenciones, los tratamientos preferenciales y los usos específicos de lo recaudado por el tributo. Como podría esperarse, pueden existir (y de hecho, existen) tantos marcos regulatorios para la imposición a la propiedad inmueble como los municipios existentes, reflejando las necesidades particulares de cada uno de estos. Así, el impuesto predial colombiano, que recauda 0,5 puntos porcentuales del PIB, se impone sobre todas las propiedades inmuebles, urbanas y rurales, con o sin edificaciones, ubicadas dentro de los límites geográficos de cada municipio.

Además, el impuesto predial en Colombia constituye el segundo impuesto que mayor recaudación reporta a los niveles inferiores de gobierno con una participación relativa de 19,2% respecto de los ingresos totales de estas jurisdicciones (ver cuadro 3).

La base imponible en este caso está determinada por la valuación catastral realizada por oficinas de catastro descentralizadas en Bogotá, Antioquia, Cali y Medellín, y por un instituto privado en los otros departamentos. Los valores de los inmuebles, asimismo, son actualizados anualmente por un ratio determinado por el gobierno central y que estará comprendido entre el 70% y 100% del índice de precios al consumidor al 1º de septiembre de cada año. Sin embargo, en varios municipios de Colombia se han evidenciado problemas con la actualización de los valores catastrales respecto de los valores de mercado y, ante la dificultad de llevar adelante una valuación técnica del valor de los inmuebles, se ha recurrido al mecanismo de valuación autodeterminada o “auto-valuación” catastral (con la restricción de que los valores informados por el contribuyente no debe ser inferior al mínimo establecido por la autoridad catastral).

Por último, las alícuotas del impuesto deben ser establecidas por las autoridades municipales y estar comprendidas entre 0,1% y 1,6% respecto de la valuación catastral. La estructura de alícuotas debe ser diferenciada y progresiva, en función del tipo de estratificación social y de utilización de las tierras en las áreas urbanas que determinan, en última instancia, el valor fiscal de los inmuebles afectados por el impuesto predial.

RECUADRO 1 LAS CONTRIBUCIONES POR MEJORAS

En América Latina, Colombia tiene reconocimiento en los medios académicos y de la administración pública relacionada con la financiación del desarrollo urbano, como un país que posee una experiencia importante en el empleo de la contribución de valorización¹⁷. Asimismo en Perú existen análisis que tratan de mostrar la forma en que se han ido superando los obstáculos para la utilización de este tributo¹⁸, como también en Guatemala que ha tenido en el pasado experiencias interesantes en la aplicación de este gravamen¹⁹. Por su parte, Ecuador constituye uno de los casos destacados en la región, donde este tipo de recurso explica más del 20% de los ingresos tributarios de sus municipios²⁰.

Mediante este instrumento se recuperan parte de los incrementos en el precio del suelo derivados de la ejecución de obras públicas por parte del Estado, es decir, actúa parcialmente como un instrumento de recuperación de plusvalías, aunque tiene un límite de cobro, establecido por el costo total de la obra, que impide que la recuperación tenga como referencia al mayor valor adquirido por el suelo.

Bajo las distintas denominaciones de contribución por mejoras o para obras públicas o participación en plusvalías, y con la excepción de muy pocos países como Chile, entre otros, es factible encontrar normas que sancionan el uso de este mecanismo. Sin embargo, la realidad concreta muestra que su aplicación ha sido limitada en la mayoría de los casos debido a problemas relacionados con su alcance, con los criterios para su determinación y con los procesos de cobro.

Existe cierto consenso sobre las ventajas que presenta todo sistema de contribución por mejoras²¹, destacándose el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones junto con sus autoridades municipales, el apoyo brindado a las comunidades mediante proyectos de beneficio social y el incremento de la plusvalía inmobiliaria de los inmuebles beneficiados.

17 Vejarano, M.C. (2008); *"Bogotá, D.C.: Primera Experiencia de Recuperación de la Plusvalía Urbana para la Colectividad, en el Marco de la Ley de Desarrollo Territorial"*.

18 Gamarra Huayapa, M. (2001); *"Experiencia de Contribución de Mejoras en el Perú"*, Lincoln Institute of Land Policy.

19 Eguino H. y otros (2002) *"Ingresos Municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización"*, BID, pp. 167.

20 Pérez, R. (2010); *"Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000 – 2008"*, Banco Central de Ecuador.

21 *Una breve síntesis de las lecciones que surgen para la aplicación de esta forma de financiamiento de las obras públicas municipales puede ser encontrada en el informe de Eguino H. y otros (2002).*

Sin embargo, como señala Macón²², “la contribución de mejoras grava el aumento de valor que opera en la propiedad inmueble como consecuencia de las obras que construye el sector público”, lo que de hecho implica disponer de un conocimiento cierto en cuanto al valor del bien inmueble antes y después de la realización de dicha inversión. En ese sentido la determinación de la contribución de mejoras adolece de las dificultades propias de la imposición patrimonial, aunque éstas se ven acrecentadas por la necesidad de conocer los cambios operados en el valor de los mismos. Asimismo, la difusión de las economías externas generadas por las obras públicas, por ejemplo saneamiento, pavimentación, circulación, etc. produce beneficios que no se circunscriben exclusivamente a los que están en relación directa con la obra realizada sino que también beneficia a terceros que utilizan las mismas. De ahí surge la dificultad para establecer el alcance de la norma, es decir a quién cobrar la misma, y ello ha sido una fuente de problemas prácticos para su aplicación. Igualmente, el cobro de una contribución que está en relación con un criterio de devengamiento en cuanto al mayor valor del bien dificulta el cobro de la misma y genera problemas financieros para llevar a cabo el emprendimiento. Por esa y otras razones los estudios y análisis concluyen en que este instrumento, si bien debiera ser enfatizado como un mecanismo de financiamiento para los gobiernos municipales, no ha dado hasta el presente todos los resultados esperados

2. Imposición sobre la actividad económica

A diferencia de los impuestos que recaen sobre la propiedad inmueble, donde las diferencias de alícuotas impositivas entre las jurisdicciones no revisten mayores problemas debido a la inmovilidad de las bases imponibles, los tributos relacionados con la actividad económica implican mayores riesgos de coordinación tributaria en la medida que las diferencias entre las tasas aplicadas en regiones vecinas pueden inducir a los contribuyentes a “exportar” decisiones de consumo y de producción/comercialización hacia aquellas áreas de menor carga tributaria relativa dentro de un mismo país (así como también sucede a nivel de naciones con los impuestos al comercio internacional).

En general, los países suelen utilizar dos tipos diferenciados de impuestos sobre las ventas o consumos: a) de única etapa tal como es el impuesto general a las ventas al consumidor final utilizados en los EEUU, y como

22 Macón, J. y Merino-Mañón, J. (1976); “Contribución de mejoras en América Latina”, BID.

suelen ser los impuestos selectivos sobre determinados bienes y/o servicios y b) de etapas múltiples no acumulativos, tal como es el impuesto al valor agregado utilizado en todos los países de América Latina. Menos frecuentes, pero existentes en la región a nivel de los gobiernos locales, son los impuestos acumulativos o “en cascada” que gravan cada una de las etapas de producción, distribución y comercialización, los cuales logran generar una significativa recaudación con una baja alícuota en razón de gravar reiteradamente la misma base imponible.

Asimismo, los impuestos específicos o selectivos son potencialmente una buena fuente de ingresos para estos niveles de gobierno gracias a la relativa facilidad de administrarlos y la posibilidad de diferenciación por alícuotas entre regiones, aunque el aspecto que debe ser destacado está relacionado con el principio jurisdiccional aplicado.

En la medida que, tanto los impuestos generales a las ventas o consumos como los impuestos específicos, son cobrados en el lugar en donde residen los consumidores (principio de destino) y no en el lugar donde se producen o prestan los bienes y servicios (principio de origen), estos tributos no generan efectos distorsivos sobre las decisiones económicas de los contribuyentes²³.

Resulta evidente que aunque se aplique para un mismo bien el principio del destino, pero con distintos niveles de tasas entre las jurisdicciones, se estará creando un incentivo a efectuar compras fuera de la propia jurisdicción y por lo tanto se generarán efectos distorsivos en la asignación de los recursos, que resultarán muy difíciles de evitar a menos que se logre una armonización de los niveles de imposición entre las mismas.

Las diversas alternativas técnicas utilizadas para dar solución al problema de la doble imposición a nivel local van desde establecer cajas compensadoras entre las jurisdicciones, diferir el pago del gravamen en el momento de la venta, o conformar un sistema integrado donde participe tanto el gobierno central como los locales para evitar la duplicación del gravamen. No obstante, la experiencia de la Unión Europea señala que las mismas no están libres de complejidades y cuestionamientos técnicos.

23 Larios, J. y otros (2004); “Descentralización Fiscal. Análisis Conceptual y Revisión de Experiencias de Nueve Países”, PRODES-USAID.

Entre los países analizados, cuatro de ellos se destacan por asignar la potestad exclusiva sobre determinados impuestos sobre las ventas a sus gobiernos subnacionales, constituyéndolos en todos los casos en la principal fuente de recursos tributarios propios de su respectivo nivel de gobierno.

En el caso de Argentina, la fuente principal de ingresos tributarios de las provincias es el Impuesto a los Ingresos Brutos (el cual también está asignado, en porcentajes mucho menores, a algunos municipios). En el año 2008, este tributo contribuyó con un 72,2% de la recaudación total provincial lo que equivale a 3,2 puntos porcentuales del PIB. Las tasas aplicadas son diferenciadas entre provincias y entre diferentes actividades, y también existen diferencias en el peso relativo del impuesto en cada provincia (oscilando entre 57,7% y 86,5%) aunque en todas ellas resulta el tributo de mayor recaudación.

El Impuesto a los Ingresos Brutos, además de ser difícil de administrar en las actividades interprovinciales, genera las ineficiencias conocidas de un impuesto “en cascada”: distorsiona la asignación de recursos al cambiar la estructura de precios relativos y perjudica a los productores internos respecto de la competencia internacional, entre otros. Sin embargo, este tributo es mantenido y priorizado por los gobiernos provinciales por su elevado rendimiento tributario (recauda una masa sustancial de recursos con una alícuota relativamente baja), y por la dificultad de ser evadido en todas sus etapas.

En Brasil, los impuestos sobre las ventas fueron adoptados por los tres niveles de gobierno lo cual implica dificultades de coordinación interjurisdiccional. Además del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), recaudado por el gobierno federal sobre una extensa lista de bienes producidos y cuyo monto se determina siguiendo el de un gravamen al valor agregado, los gobiernos estatales poseen potestad tributaria plena sobre el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), que también grava a los bienes y servicios en todas las etapas pero de manera general, es decir que cubre una base de imposición mucho más amplia que el IPI.

Asimismo, los municipios administran y recaudan el Impuesto sobre Servicios (ISS) que grava toda prestación de servicios estipulada en la

legislación que se desarrolle dentro de los límites geográficos de cada municipio. Al ser potestad exclusiva, cada municipio puede establecer la alícuota que considere oportuna con un máximo de 5% sobre la facturación.

Si se consideran conjuntamente el ICMS y el ISS, se tiene que los gobiernos subnacionales brasileños recaudan el 78,3% de sus recursos tributarios a partir de la imposición sobre las ventas o, visto de otra manera, disponen de recursos fiscales equivalentes a 7,9% del PIB merced a ese tipo de tributación, lo cual transforma a estos impuestos, sobre todo el ICMS estadual, en la principal y fundamental fuente de ingresos de los niveles inferiores de gobierno en dicho país.

En lo que respecta a Colombia, este país también asigna a los impuestos sobre las ventas de bienes y servicios un rol preponderante en el conjunto de recursos tributarios de jurisdicción subnacional. A partir del cuadro 3, puede observarse que la recaudación de estos tributos en 2008 fue de 1,3% del producto, representando un 52,5% del total de ingresos tributarios subnacionales.

Se destaca que los recursos mencionados se pueden dividir en dos grupos diferenciados. Por un lado, los gobiernos departamentales aportan el 28,9% de la recaudación tributaria subnacional y concentran un 61,5% de sus ingresos a partir de la aplicación de tres impuestos selectivos a los consumos de licores, cervezas y cigarrillos. Por otro lado, los municipios, que contribuyen con más del 70% de la recaudación consolidada de las entidades territoriales colombianas, poseen como principal fuente de ingresos tributarios propios al Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el cual supera al impuesto predial como principal tributo subnacional en cuanto a recaudación generada, representando este último un 45,2% del total de la recaudación municipal (y un 32% del consolidado subnacional) en el año 2008.

En el caso de Ecuador, el Impuesto a las Patentes es de potestad municipal y grava el ejercicio de cualquier actividad económica de carácter comercial o industrial dentro de la jurisdicción del municipio. Este tributo, que representó el 14,2% de los ingresos tributarios subnacionales en 2008, alcanza a las personas naturales o jurídicas que tengan la calidad de comerciantes o industriales que operen en cada cantón, así como a quienes ejerzan cualquier actividad de orden económico.

En Chile, los gobiernos subnacionales también disponen de los recursos generados a partir del cobro de patentes comerciales, las cuales se aplican por la municipalidad respectiva al ejercicio de toda profesión, oficio, industria, comercio, arte u otra actividad lucrativa secundaria o terciaria —sea cual fuere su naturaleza o denominación (incluidas las patentes de alcoholes). Este tributo aportó en 2008 el 30,2% de los ingresos tributarios municipales, lo que equivale a 0,3% del PIB.

De las tres principales fuentes de financiamiento de los municipios chilenos (impuesto territorial, permisos de circulación y patentes municipales), sólo en el caso de estas últimas la ley establece un rango dentro del cual el municipio puede determinar la tasa, siendo la base para su cobro el capital propio de la empresa. No obstante, aquellos municipios que deben aportar por este concepto recursos al Fondo Común Municipal (FCM), deben hacerlo en función del cobro de la tasa máxima, lo que no les permite reducir la tasa de la patente respecto de otras jurisdicciones.

Finalmente, aún cuando en términos del PIB no resulte significativo, el impuesto de patentes en Costa Rica constituye el principal tributo recaudado por los gobiernos locales de ese país, aportando las dos terceras partes de la recaudación tributaria de los mismos en el año 2008. En este caso, la base imponible es la renta líquida gravable y las ventas o ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas que se dediquen al ejercicio de actividades lucrativas, oscilando la alícuota aplicada entre 0,1% y 0,2% de dicho monto.

3. Imposición sobre los automotores

En los países de la región existen diversas alternativas para gravar los vehículos automotores de los contribuyentes. Así puede ser que el hecho imponible del tributo sea directamente la tenencia o propiedad de un automotor en la medida que representa una manifestación parcial del patrimonio del contribuyente. Otra opción se constituye si el impuesto recae sobre aquellos que utilizan este bien para circular en la vía pública (también conocidos como “derechos de circulación”). Por último, casi todos los países, a través de sus gobiernos subnacionales, imponen un tributo sobre la transferencia de los vehículos entre sus ciudadanos.

Tomando en consideración la gama de variantes para su aplicación y aprovechamiento como fuente de recursos fiscales en los niveles inferiores de gobierno, el impuesto sobre automotores está presente en varios países latinoamericanos aunque sólo en algunos resulte moderadamente significativo en la recaudación tributaria subnacional.

La justificación de su utilización radica principalmente en que este tributo es fácil de administrar, de llevar sus registros y es una fuente permanente y estable de ingresos, especialmente en gobiernos subnacionales con un alto grado de urbanización. Por otra parte, la información sobre el stock de automóviles en una ciudad es útil para poner impuestos ecológicos que limiten el uso de vehículos y combatir la contaminación ambiental, es decir que el gravamen puede ser utilizados para otros objetivos no necesariamente recaudatorios.

En algunos países se ha tratado de utilizar el impuesto a los vehículos como parte de una política redistributiva. Por ejemplo, en Argentina, la provincia de San Juan tiene un impuesto “progresivo” a los vehículos; la tasa del impuesto es 3% pero el valor que se aplica es función del modelo, antigüedad y peso del vehículo. Esta forma de gravar a los vehículos es administrativamente compleja y puede penalizar a vehículos nuevos que son más eficientes y contaminan menos que los vehículos más antiguos.

En dicho país, las provincias tienen la potestad del impuesto automotor que grava la tenencia de los vehículos aunque algunas provincias hayan delegado su responsabilidad de recaudación en los municipios. A su vez, la importancia relativa de este impuesto en la recaudación provincial varía entre jurisdicciones en un rango que va del 0% (Salta, Neuquén, entre otras) a 9,8% (Río Negro) con un promedio de 5,5% para el conjunto total.

De modo similar, en México existe el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el cual se encuadra como potestad exclusiva de los estados y el Distrito Federal, aportando en 2008 sólo un 3,7% de su recaudación total²⁴. Este tributo ofrece varias ventajas desde el punto de vista recaudatorio y equitativo. La base del impuesto suele ser relativamente estable en la medida en que el número de automóviles tiende a crecer a un ritmo similar o superior a la tasa de crecimiento poblacional y su nivel de ingresos.

²⁴ Según datos desagregados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009).

Adicionalmente, la base es relativamente difícil de ocultar y el gravamen recae sobre aquellos individuos de mayor poder adquisitivo. En el caso de México, este gravamen es impuesto en dos modalidades: impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Adicionalmente el Gobierno Federal aplica un gravamen sobre automóviles nuevos.

Establecido desde 1968, el Impuesto sobre Tenencia (ISTUV) grava a los propietarios de vehículos en México, ya sea importados o de fabricación nacional, aplicando una tasa al valor de mercado del vehículo que varía de acuerdo con sus características físicas: modelo, año de fabricación, precio y equipamiento. Las tasas del impuesto sobre la tenencia aplicables para cada ejercicio fiscal son administradas y cobradas por los gobiernos estatales. Al final, los recursos recaudados forman parte de la tesorería de dichos gobiernos. Cabe destacar que la evolución de la recaudación de este impuesto ha sido creciente a lo largo de los últimos años.

En Brasil, el Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) es, a nivel recaudatorio, el segundo tributo estadual pero, debido a la alta concentración de la tributación de los gobiernos subnacionales en los impuestos sobre las ventas (ICMS e ISS), sólo representa poco más del 5% de los ingresos tributarios de estos niveles de gobierno, lo cual equivale a 0,6% del PIB (ver cuadro 3).

Uno de los países en los cuales el impuesto sobre los automotores reviste, en términos relativos, una importancia significativa en la recaudación subnacional es Chile: aún con una recaudación escasa de 0,2% en términos del PIB, el tributo que recae sobre los propietarios de vehículos automotores (y que comprende tanto la compra como el permiso anual para circular con el mismo) aporta el 17,4% de sus recursos tributarios propios.

Al respecto, el valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados. Sobre esta tasación, la Ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas, si bien en la práctica la misma nada tiene que ver con el pago por la provisión de la infraestructura vial u otro tipo de servicio que el municipio entrega a los usuarios de la red vial.

Debe reconocerse que, a pesar de que pareciera no tener ninguna relación con un municipio en particular (el vehículo se beneficia de todas las vías transitables del país, y no sólo de aquellas en donde canceló el costo del impuesto), este tributo constituye uno de los principales ingresos para cada municipio del país, aún cuando el 62,5% de su recaudación debe ser entregada al FCM (lo que, en 2008, representó el 18% de los fondos asignados a través de este mecanismo de redistribución solidaria entre municipios)²⁵.

Por otra parte, el impuesto vehicular atribuido a los municipios bolivianos también resulta relevante en la estructura tributaria de estos niveles de gobierno, constituyendo el segundo recurso tributario subnacional en razón de que contribuye con un 19,9% de su recaudación según datos de 2008 presentados en el cuadro 3.

El impuesto vehicular en Bolivia comprende tanto la propiedad como las transferencias de automotores entre contribuyentes y, por ser de recaudación municipal, posee algunas debilidades como los problemas derivados de la radicación de los vehículos de sus residentes en un municipio vecino para reducir el impuesto a pagar. Además, en caso de que fuera de jurisdicción departamental tendría la ventaja de una mejor administración de las valuaciones basadas en los precios de mercado por lo que se beneficiarían las recaudaciones, sobre todo si la potestad legislativa respecto de este impuesto está en este nivel de gobierno.

4. Otros impuestos relevantes en los países analizados

Además de los típicos impuestos utilizados por los gobiernos subnacionales que se han analizado en las secciones anteriores resulta indispensable comentar algunos ejemplos de tributos que amplían la vasta gama de instrumentos fiscales a partir de los cuales obtienen su financiamiento.

En este sentido, el impuesto sobre nóminas es un tributo asignado a los gobiernos estatales de México que contribuyó en el año 2008 con el 41% de la recaudación subnacional (monto equivalente al 0,3% del PIB mexicano).

²⁵ *Por su parte, el 50% de la recaudación del Impuesto a la Transferencia de Vehículos también es entregada solidariamente al FCM, pero este aporte sólo representó un 3% del mismo en 2008.*

Este tipo de impuesto tiene ventajas y desventajas. Por una parte, resulta fácil de administrar, especialmente si se aplica sobre empresas grandes, y asimismo cuando la economía tiene un alto grado de formalización laboral, con tasas relativamente bajas, se pueden recaudar recursos significativos para gobiernos regionales. Por la otra, su principal desventaja es que este impuesto actúa como una barrera a la generación de empleo en el sector formal²⁶, y además puede constituir una forma encubierta de exportar impuestos a otras jurisdicciones al gravar en base al principio del origen en el supuesto de que el mismo afecte los costos de producción.

Sin embargo en la medida en que la clase media urbana sea la que carga mayormente con el impuesto sobre la renta de personas, la base de ingresos asalariados tiende a ser sobre-utilizada tanto por los tributos a nivel central como local. Esta sobre-utilización puede llegar a producir incentivos para generar empleo informal y para eludir el sistema fiscal, razón por la que su uso no resulta ser aconsejable.

En Argentina, no debe dejar de mencionarse el Impuesto a los Sellos como una importante fuente de recursos tributarios para los gobiernos provinciales. Este tributo, desde el punto de vista de la eficiencia económica, resulta perjudicial en tanto conspira contra el crecimiento económico al establecer una carga fiscal para que los actos jurídicos onerosos realizados por las personas y las empresas queden encuadrados dentro del régimen legal. Sin embargo, el Impuesto a los Sellos constituye el tercer gravamen de mayor recaudación para estas jurisdicciones con una porción de 7,8% del total en el año 2008, lo cual equivale a 0,3 puntos porcentuales del producto.

Por otra parte, el cuadro 3 muestra que en el caso ecuatoriano aproximadamente el 45% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales no corresponde a los tributos destacados en los párrafos anteriores. Esto se debe principalmente a los importantes niveles de recursos fiscales aportados por dos impuestos recaudados por esos niveles de gobierno: el Impuesto a los Activos Totales y el Impuesto de Alcabalas.

Por un lado, el Impuesto de Alcabala aporta un 14,5% de la recaudación tributaria subnacional. Éste es un tributo del orden municipal que grava

26 Larios, J. y otros (2004); *op.cit.*

actos y contratos sobre bienes inmuebles que tengan por objeto: i) el traspaso del dominio a título oneroso, de bienes raíces y buques; ii) la constitución, traspaso, usufructo, uso y habitación de bienes; y iii) las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legitimarios.

Por otro lado, el Impuesto Municipal sobre Activos Totales representa el 20,2% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales. El hecho generador de este impuesto está constituido por actividades comerciales, industriales y financieras que están obligadas a llevar contabilidad, ejercidas por todas las personas naturales y jurídicas, sociedades de hecho y negocios individuales nacionales o extranjeros que tengan su domicilio u oficinas, agencias o sucursales en el cantón, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Régimen Tributario Interno y su Reglamento, medidas a través de sus activos totales.

Por su parte, los municipios en Bolivia también poseen la potestad exclusiva sobre dos impuestos complementarios a los patrimoniales: el Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores y el Impuesto al Consumo Específico a la chicha de maíz, los cuales en conjunto representan el 20,3% de la recaudación tributaria subnacional.

En el caso de Brasil, los recursos tributarios subnacionales ya explicitados anteriormente se complementan con los impuestos relacionados con la transmisión gratuita de bienes en todas sus variantes. Por un lado, la transmisión gratuita de bienes es gravada por el Impuesto a la Transmisión "inter-vivos" (ITBI), de potestad municipal; por el otro lado, el Impuesto sobre Transmisiones de Bienes por Causa de Muerte (herencias) y Donaciones (ITCD) que es asignado a los estados y al Distrito Federal. Ambos tributos aportaron en 2008 un monto equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB.

C. Los ingresos no tributarios: tasas y derechos

Además de los distintos tributos con que cuentan para financiar sus necesidades de gasto, los gobiernos subnacionales suelen disponer de una importante fuente de recursos no tributarios que complementan a los anteriores y, en algunos países, hasta los superan en importancia cuantitativa.

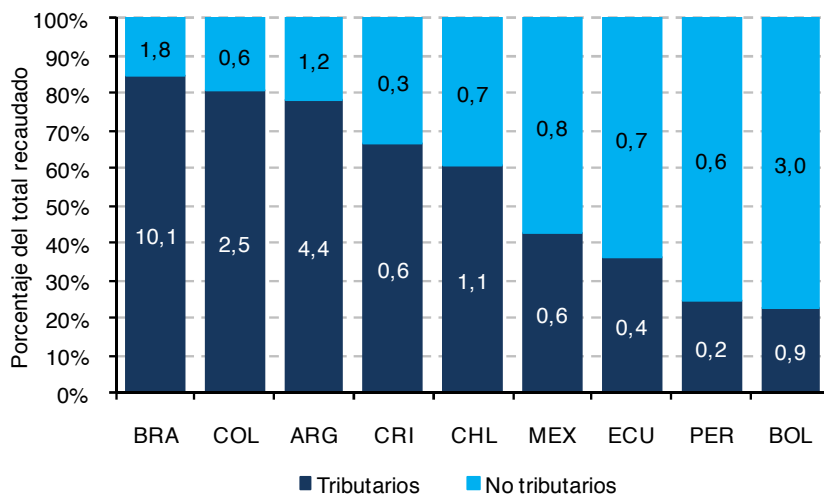
Los recursos no tributarios de los niveles inferiores de gobierno comprenden una amplia gama de instrumentos fiscales en la que se

incluyen, según el país, tasas por la prestación de servicios y derechos de uso, explotación y circulación, rentas de la actividad empresarial, rentas patrimoniales y regalías por la explotación de recursos naturales como los hidrocarburos.

El principio del beneficio es el que habitualmente rige la aplicación de este tipo de recursos ya que el mismo está directamente relacionado con la prestación, efectiva o potencial, por parte de los gobiernos locales de las tareas asignadas a las mismas. El límite entre la prestación pública y privada suele resultar muy tenue y variable según las circunstancias y por ello la similitud entre los derechos y/o tasas públicas con los precios privados en muchos casos resulta ser de difícil diferenciación.

El gráfico 3 expone las diferencias existentes en los países analizados en el presente informe en cuanto al peso relativo de los ingresos no tributarios respecto del total de recursos propios de sus gobiernos subnacionales. Así, pueden identificarse dos grupos de países que guardan cierta relación entre ellos en la forma en que se proveen de recursos fiscales.

GRÁFICO 3
RECURSOS PROPIOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES – AÑO 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
Nota: datos de Perú son del año 2006.

Por un lado, Brasil, Colombia y Argentina, aún con amplias diferencias en cuanto a los montos recaudados, muestran una tendencia clara en lo que hace a la dotación de potestades tributarias hacia sus respectivas entidades descentralizadas. En estos países, los recursos propios se componen principalmente de impuestos, lo cual no implica que el financiamiento por medio de esta vía sea suficiente, requiriendo de la implementación simultánea de un sistema de transferencias desde el gobierno central en la mayoría de los países de la región.

Con la excepción de Costa Rica, donde los recursos propios de sus cantones resultan muy acotados sin llegar a superar el 1% en términos del PIB, los demás países evidencian una preponderancia creciente en el porcentaje que representan los ingresos no tributarios respecto del total recaudado. Dentro de los últimos, un componente muy relevante está constituido por las regalías asignadas a aquellos gobiernos subnacionales dentro de cuyos límites geográficos existen recursos naturales no renovables plausibles de ser explotados económicamente.

En relación a ello, los países ubicados a la derecha en el gráfico 3 (Ecuador, México, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia) son precisamente aquellos donde la extracción y comercialización de productos primarios básicos resulta ser una fuente cuantiosa de ingresos subnacionales. En la mayoría de los casos, la predominancia de este tipo de recurso fiscal dentro de las finanzas públicas de los niveles inferiores de gobierno conlleva a un aumento en la volatilidad de los ingresos (en contraposición con la mayor estabilidad relativa de la recaudación tributaria propia) y a la presencia de mayores disparidades interregionales en función de la dotación existente de recursos no renovables dentro de cada jurisdicción subnacional²⁷.

IV. EL ENDEUDAMIENTO COMO OPCIÓN DE FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

A. La evolución del endeudamiento subnacional

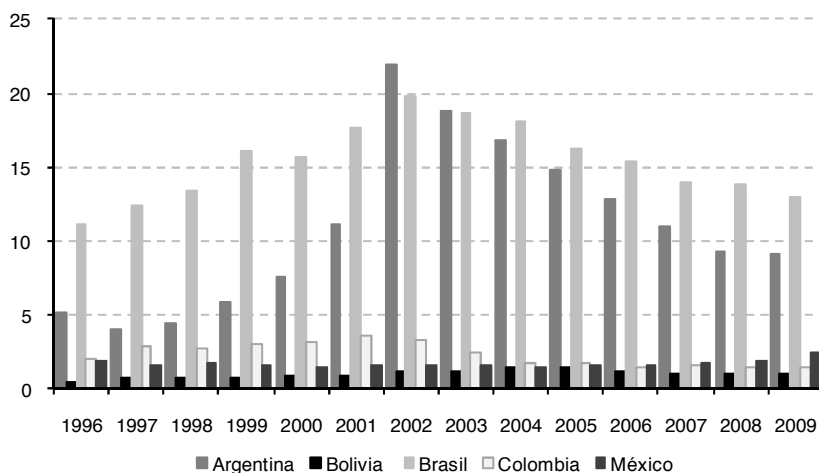
Un instrumento adicional de financiamiento de los gobierno subnacionales ha sido el endeudamiento público, ya sea a través de la emisión de

²⁷ Para más detalle sobre la importancia a nivel subnacional de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales, véase Brosio y Jiménez (2010).

bonos, bancos comerciales, préstamos de organismos internacionales o con el propio gobierno central. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en la región ha sido fluctuante, observando un aumento considerable durante los noventa y hasta principios de los 2000s. Luego, a partir del 2003, los ratios de deuda sobre PIB caen considerablemente, tanto como consecuencia del crecimiento de la actividad económica como por la existencia de mecanismos de control de endeudamiento subnacional, tal como se explicará en detalle en la siguiente sección.

En el gráfico 4 se muestra la deuda de los países más descentralizados de la región y se puede apreciar diferencias importantes entre países. Si bien en Argentina y Brasil, los niveles de deuda pública subnacional se redujeron 13 y 7 puntos del PIB, respectivamente, aún permanecen altos: 9% del producto en Argentina y 13% en Brasil. Así la deuda subnacional continúa representando una significativa porción sobre el total de deuda del sector público no financiero de estos países (16% en el primero y 30% en el segundo). Por su parte en Bolivia, Colombia y México, los ratios Deuda/PIB se han mantenido en torno al 1 y 2,5%, respectivamente.

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DEUDA PÚBLICA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES
(En porcentajes del PIB)



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

Notas: Cifras para año 2009 son provisionarias. Los datos se calcularon utilizando el PIB a precios corrientes y en moneda nacional para cada país. El tipo de cambio utilizado corresponde al informado por el FMI al final de cada período.

B. El marco normativo del endeudamiento subnacional

El significativo crecimiento del endeudamiento subnacional de los países más descentralizados de la región, sumado a los recurrentes rescates financieros por parte de los gobiernos centrales, propició, a mediados de los años noventa, un paulatino consenso para discutir y reforzar los posibles mecanismos de coordinación y control del endeudamiento de los gobiernos subnacionales²⁸. Es importante enfatizar que este sesgo al sobreendeudamiento, con alto impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, ha sido un tema recurrente en el desempeño de los sectores públicos de la región, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos subnacionales en aquellos países más descentralizados.

Como primera respuesta para modificar la tendencia al sobreendeudamiento subnacional evidenciado en algunos países durante la década mencionada, los gobiernos centrales han intentado ejercer un control directo sobre las jurisdicciones subnacionales imponiendo restricciones administrativas sobre sus posibilidades de endeudamiento. Este tipo de controles suelen ser los más comunes en los Estados unitarios (aunque en el caso de la región latinoamericana fueron ampliamente aceptados en casi todos los países), tal cual se plasmó en Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, México y Perú.

En los años recientes casi todos los países (con la excepción de Chile) han dirigido sus esfuerzos al establecimiento de reglas y normas legales comúnmente aceptadas en el marco de una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Estas normativas han sido aplicadas tanto en países unitarios como federales, contribuyendo primordialmente en estos últimos a generar sostenibilidad y autonomía de los niveles de gobierno subnacionales. Aún con matices particulares en cada país, las LRF suelen abarcar tanto normas de procedimiento como reglas estrictamente numéricas (cuadro 4).

En ese sentido, se han observado importantes logros cuantitativos (sobre indicadores fiscales) y cualitativos (sobre procedimientos administrativos) en Brasil, Colombia, México y Perú, mientras que en los demás países los resultados han sido dispares si se toma como referencia la situación inicial

²⁸ Para un exhaustivo análisis de las distintas formas de coordinación y control del endeudamiento subnacional véase Ter-Minassian y Craig (1997), FMI.

**CUADRO 4
LEGISLACIÓN SOBRE CONTROLES DE ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL**

País	Legislación (año)	Mecanismo de control	Restricciones numéricas explícitas	Necesidad de aprobación del gobierno central	Otras características
Argentina	Ley de Responsabilidad Fiscal (2005)	Administrativo	Provincias y municipios: Servicios de deuda menores al 15% de los ingresos corrientes netos de coparticipación a municipios.	Tanto para la deuda doméstica como la de origen extranjero (además de la aprobación de las legislaturas subnacionales).	Por incumplimiento, se contemplan la limitación al otorgamiento de avales y garantías por parte de la Nación; la suspensión de transferencias nacionales que no provengan de impuestos coparticipables y la suspensión de autorizaciones para nuevas operadoras de crédito.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (1998) y Ley de Administración Presupuestaria (1999)	Administrativo	El servicio de la deuda corriente no podrá exceder el 20%; el valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200%; ambos respecto de los ingresos corrientes de la gestión anterior.	Deben ser aprobados por las legislaturas de los gobiernos subnacionales y el gobierno central.	Sistema de Calificación de Riesgo de Gobiernos Municipales (diciembre de 2002) surgió como respuesta al hecho de que los municipios habían comprometido sus recursos de la coparticipación tributaria para el pago de sus obligaciones financieras.
Brasil	Ley de Responsabilidad Fiscal (2000)	Administrativo	Estados y DF: Stock de deuda menor a 2 veces los ingresos netos de coparticipación a municipios. Municipios: Stock de deuda menor a 1,2 veces los ingresos corrientes netos de los gastos a la seguridad social.	Sí, tanto por las legislaturas nacional y estadual.	Los límites se definen también en relación porcentual a los ingresos de los demás niveles de gobierno, asegurando que los gobernantes deban respetar la relación entre la deuda y su capacidad de pago. Complementariamente, la LRF prohíbe el refinanciamiento de deudas contraídas con el gobierno federal así como también los préstamos entre niveles de gobierno.
Chile	Al estar prohibido, no existen normas específicas para el control del endeudamiento subnacional.	Prohibido	n/a	Para cualquier operación de crédito a nivel subnacional, se necesita la aprobación del Congreso Nacional a través de una ley especial.	Se ha detectado un uso creciente de mecanismos de endeudamiento encubierto como son las operaciones de leasing y lease-back (autorizadas por la Dirección de Presupuesto), pagos diferidos, anticipos de fondos fiscales, postergación o suspensión de aportes de recursos comprometidos por el Fondo Común Municipal (FCM) o para el pago de derechos sociales de los trabajadores.

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)	Colombia	Costa Rica	Ecuador	México	Perú
Ley de Responsabilidad Fiscal (2003)	Reglas/ Administrativo	Código Municipal (1998)	Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2003)	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006), Constitución Federal y Constituciones Estatales.	La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la Ley de Descentralización Fiscal y la Ley Orgánica de Municipalidades
Stock de deuda no puede superar el 80% de los ingresos corrientes; los intereses pagados no pueden superar el 40% de los ingresos corrientes netos de los gastos de funcionamiento y transferencias, si se supera en 60%, se prohíbe el acceso al endeudamiento.	Si, para toda deuda extranjera.	Los servicios de deuda están limitados al 19% de los ingresos municipales corrientes cuando se origina a causa de proyectos que no generarán suficientes fondos para su financiamiento.	Límite para el saldo de la deuda: la relación "pasivos totales / ingresos totales" no puede ser superior al 100%. También hay un indicador que relaciona el servicio anual de la deuda con los ingresos totales, cuyo nivel debe ser inferior al 40% para obtener nuevo endeudamiento.	Algunos estados limitan el endeudamiento a un determinado ratio, por ejemplo, respecto de las transferencias recibidas del gobierno central.	Límites máximos para el stock de deuda total (100%) y el servicio anual de la misma (25%) en relación a los ingresos corrientes anuales de cada jurisdicción. Además, a nivel municipal, se establece que los servicios de amortización e intereses no pueden superar el 30% de los ingresos del año anterior.
Además, la LRF colombiana refuerza los indicadores de liquidez y solvencia establecidos en la legislación previa (techos sobre el servicio de la deuda, stock de deuda, y gastos) y prohíbe al gobierno nacional prestar a los gobiernos subnacionales o garantizarles deuda si están en violación de leyes previas o si están en atrasos con el servicio de la deuda al gobierno nacional.	Si, las deudas de origen extranjero necesitan aprobación del poder legislativo nacional.	No	No	No, la aprobación de los créditos corresponde a las propias legislaturas de cada gobierno subnacional.	Sólo en el caso de interponer garantías debe existir una aprobación previa del gobierno central.
Como mecanismo de control, las municipalidades deben diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones. El incumplimiento acarreará la falta de aprobación del presupuesto municipal por la Contraloría General de la República.	El seguimiento de las condiciones financieras intertemporales de los gobiernos subnacionales está determinado por el análisis de los flujos de efectivo, la programación del servicio de la deuda pública y la capacidad de endeudamiento con el sistema financiero público y privado, así como con sus proveedores.	Algunas Constituciones Estatales especifican de manera clara límites al endeudamiento, aunque no hay un criterio unánime sobre la metodología empleada.	Como complemento de las reglas numéricas vigentes, los gobiernos regionales y locales peruanos deben presentar informes trimestrales y plurianuales de gestión fiscal. En el caso de que los gobiernos regionales y locales incumplieran las reglas de la Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal, se restringe su acceso a recursos de transferencias del nivel central de gobierno como son el FIDE, el FONCOR y el FONCOMUN, destinándose las relaciones a los últimos al pago de la deuda contraída.	Como complemento de las reglas numéricas vigentes, los gobiernos regionales y locales peruanos deben presentar informes trimestrales y plurianuales de gestión fiscal. En el caso de que los gobiernos regionales y locales incumplieran las reglas de la Ley de Responsabilidad y Prudencia Fiscal, se restringe su acceso a recursos de transferencias del nivel central de gobierno como son el FIDE, el FONCOR y el FONCOMUN, destinándose las relaciones a los últimos al pago de la deuda contraída.	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la legislación citada para cada país; Zapata, J.A. (2007); Secretaría de Presupuesto Federal de Brasil; Meliamud, A. (2010) y Larros, J. y otros (2004).

por la cual se decidió implementar las mencionadas LRF. Adicionalmente, en el caso de Colombia y Brasil, se destaca la existencia de reglas tanto para la demanda como para la oferta de operaciones crediticias entre gobiernos subnacionales y el sistema financiero.

V. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

Un sistema de relaciones fiscales estable y un proceso de descentralización exitoso requieren un adecuado sistema de financiamiento para poder llevar adelante en forma adecuada las funciones asignadas a cada nivel de gobierno. No obstante, no sólo es importante el nivel de financiamiento de cada nivel de gobierno sino también el “mix” que combina, en el caso de los gobiernos subnacionales, ingresos tributarios y no tributarios propios, transferencias intergubernamentales y, en algunos casos, la opción de endeudamiento.

Este trabajo se ha enfocado principalmente en los ingresos propios, ya sean tributarios como no tributarios, de un conjunto heterogéneo de países latinoamericanos con distinto grado de descentralización. De forma preliminar, esto ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer las informaciones en materia de los recursos de financiamiento municipal y disponer de una base homogénea que permita realizar comparaciones confiables entre los países de la región.

En parte debido a que los enfoques teóricos dan pocas pistas de cuál es la asignación de ingresos más adecuada para cada nivel de gobierno, en el mundo real la asignación de recursos entre niveles de gobierno parece estar más relacionada con la historia institucional, la administración tributaria y la puja política por los ingresos entre niveles de gobierno.

Una de las características centrales de las relaciones intergubernamentales en América Latina es el alto nivel de asimetría vertical. La escasa importancia cuantitativa de la recaudación de los gobiernos locales respecto a la presión tributaria nacional es la característica más común entre los países de la región.

Esto demuestra la escasa autonomía de los gobiernos locales en materia de recursos propios de libre disponibilidad y acrecienta la dependencia financiera de la mayoría de estas jurisdicciones respecto de las

transferencias intergubernamentales que pueden recibir por parte de los respectivos gobiernos centrales de cada país.

Asimismo, se observan fuertes disparidades en el nivel de los ingresos propios entre distintos gobiernos locales según el tamaño de sus poblaciones, la disponibilidad de recursos naturales y la existencia de bases tributarias propias, no sólo en los sistemas federales sino también en los países de gobierno unitario. Por ejemplo: en Argentina, el 62% de la recaudación de impuestos provinciales está concentrada en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires; en Brasil, un tercio de la recaudación de los estados está concentrada en San Pablo; en cuanto a la recaudación del impuesto predial en México, un 46% es recaudado por el DF; mientras que en Colombia, Bogotá concentra un 30% de la recaudación de este tributo.

A pesar de que los impuestos sobre bienes inmuebles son el instrumento más apto para captar ingresos tributarios a nivel local su recaudación es baja en todos los países. Problemas catastrales, de valuaciones alejadas de los valores de mercado, de ausencia de procesos automatizados de gestión y de falta de voluntad política para cobrar el gravamen constituyen las principales falencias observadas.

Igual comentario puede hacerse respecto a las contribuciones de mejoras, aunque respecto a las mismas se reconoce que adolecen de mayores complejidades técnicas, las cuales no parecen insuperables tal como lo señala la experiencia de algunos países.

Los gravámenes generales sobre las actividades productivas, patentes o ventas a nivel local tienen serios problemas técnicos para evitar la traslación del gravamen a otras jurisdicciones y, además, el carácter acumulativo de los mismos tiende a generar distorsiones en la asignación de recursos. No obstante ello, en aquellos países que asignan a sus gobiernos subnacionales la potestad tributaria plena para este tipo de tributos, resulta ser el gravamen que mayores recursos aporta a esas jurisdicciones en la actualidad.

Los impuestos selectivos a los consumos de bienes y servicios, siguiendo el principio de destino, podrían constituir una fuente significativa de recursos adicionales que no está totalmente explotada. Lo mismo cabe

respecto a los gravámenes sobre algunas expresiones patrimoniales tal como es el caso de la tenencia de vehículos.

Otra característica particular de América Latina en lo que se refiere a la asignación de impuestos entre niveles de gobierno, sobre todo si se lo compara con otras regiones del mundo, consiste en la ausencia de recaudación subnacional en el impuesto a la renta, ni siquiera bajo el uso de sobretasas (adicionales a una alícuota federal, tal como se aplica en Alemania o Canadá).

Por otra parte, un tema recurrente en los países analizados concierne a la debilidad y bajo desempeño de las administraciones tributarias, aún cuando no se haya profundizado en el presente trabajo. Esto guarda relación tanto con la ausencia de la dotación de capital necesaria para mejorar los sistemas como con serios problemas de recursos humanos, sea por la alta rotación de los mismos como por la falta de profesionalización del personal contratado y, en muchos casos, agravado por la renuencia de las propias autoridades locales en mejorar la efectividad de la administración de los tributos dada la estrecha relación con los factores de poder del ámbito local.

Por último, la experiencia pasada en materia de sobreendeudamiento de los gobiernos locales ha llevado a la necesidad de establecer criterios alternativos para evitar el impacto en las finanzas nacionales. Los mismos van desde la aplicación de criterios de coordinación con el gobierno central hasta la aplicación de pautas cuantitativas incorporadas en las leyes de responsabilidad fiscal. De todas formas el problema del endeudamiento no ha sido de exclusiva responsabilidad de los gobiernos locales sino que también concurren las acciones del nivel central, en gran medida al transferir a los primeros una serie de funciones de gastos sin proveer de los recursos corrientes requeridos para su financiamiento.

Bibliografía

- Aghón, G. y Edling, H. -compiladores- (1997); "Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo", Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GIZ, LC/L.1051, Santiago de Chile, agosto.
- Ahmad, E. y Brosio, G. (2008) "Political economy of multi-level tax assignments in Latin American countries: earmarked revenue versus tax autonomy", IMF Working Paper, WP/08/71, Washington DC, Marzo.
- Álvarez Estrada, D. (2009); "Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 91, Proyecto CEPAL-GIZ (LC/L.3093-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ambrosiano, M.F. y Bordignon M. (2006); "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations" en Brosio, G. y Ahmad E. (2006); "Handbook of fiscal federalism". Edward Elgar Publishing Limited. UK.
- Arballo, G. y Gargarella, R. (2010); "Federalismo y Federalismo fiscal. Los modelos constitucionales latinoamericanos y sus reformas recientes, en perspectiva", CEPAL, Santiago de Chile.
- Boadway, R. y Shah, A. (2009); "Fiscal Federalism: principles and practice of multiorder governance", Cambridge University Press, Nueva York.
- Brennan, G., y Buchanan. J. (1985). "The Reason of Rules: Constitutional Political Economy". Cambridge: Cambridge University Press.
- Brosio, G. y Jiménez, J.P. (2010); "The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centralism and threats to national unity", CEPAL, Santiago de Chile.
- Bruno de Carvalho Jr., P. (2006); "IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação E Aspectos Extra-Fiscais", Texto para Discussão N° 1251 del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA-, Brasilia, diciembre. <http://www.ipea.gov.br>
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F., Vega, D. (2002); "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", Serie Estudios y Perspectivas N° 12, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, diciembre.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Goldschmit, A., (2009); "El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina" Proyecto URBAL, unpublished.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, J.F. (2008), "Impuestos a los patrimonios en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 66, CEPAL, Santiago de Chile.
- Eguino H. y otros (2002) "Ingresos Municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización", Banco Interamericano de Desarrollo, Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Guatemala.
- Gamarra Huayapa, M. (2001); "Experiencia de Contribución de Mejoras en el Perú", Lincoln Institute of Land Policy, Research Report LP01Z03, Cambridge, Massachussets.
- Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2009); "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina", presentación en el seminario "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Gómez Sabaini, J.C., Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2010); "Evasión y Equidad en América Latina. Documento de proyecto CEPAL-GIZ (LC/W.309). Santiago de Chile. Enero.

- Horst, B. (2009); "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", en "Un Mejor Estado: Propuestas de Modernización y Reforma", Consorcio para la Reforma del Estado, Santiago de Chile <http://www.reformadelestado.cl>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía -INEGI- (2009); Finanzas públicas estatales y municipales de México 2005-2008", INEGI, México. En: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/sisnav/default.aspx?proy=finanzas&edi=0000&ent=00>
- Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009); "Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis", LC/R.2155, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- Jiménez, J.P. y Tromben, V. (2006); "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46, (LC/L.2521-P), Santiago de Chile, abril. Jiménez, J.P. y Viñuela, J. (2004); "Marco institucional para la gestión del gasto público en países descentralizados", Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional.
- Larios, J., Alvarado, B. y Conterno, E. -editora- (2004); "Descentralización Fiscal. Análisis Conceptual y Revisión de Experiencias de Nueve Países", Documento Técnico N° 7, PRODES-USAID, Lima, Enero. Macón, J. y Merino-Mañón, J. (1976); "Contribución de mejoras en América Latina", Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez-Vázquez, J. y Sepúlveda, C. (2010); "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America", CEPAL, Santiago de Chile.
- Martínez-Vázquez, J. y Sepúlveda, C. (2010); "Intergovernmental Transfers in Latin America: A Policy Reform Perspective", CEPAL, Santiago de Chile.
- Melamud, A. (2010); "Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Serie Gestión Pública N° 71, Santiago de Chile, abril.
- Musgrave, R. (1967); "Classics the theory of public finance". New York. Oates, W. (1972); "Fiscal federalism". Harcourt Brace Javanovich, New York.
- OCDE (2003), "Fiscal Relations across levels of government" in Economic Outlook, Chapter V.
- Pérez, R. (2010); "Estadísticas de los Gobiernos Seccionales y Provinciales en el Ecuador: 2000 – 2008", Dirección General de Estudios Apuntes de Economía N° 58, Banco Central de Ecuador, abril.
- Rezende, F. y Veloso, J. (2010); "Intergovernmental transfers in Latin America subnational finances", CEPAL, Santiago de Chile.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo -SUBDERE- (2009); "Descentralización en América Latina: Un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina", Ministerio del Interior, Santiago de Chile, febrero.
- Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997); "Control of Subnational Government Borrowing", en Ter-Minassian, T., ed. (1997) "Fiscal Federalism in Theory and Practice", International Monetary Fund (IMF), Washington, pp. 156-173.

- Uribe, M.C. y Bejarano, J.C. (2008); "Annotated Bibliography on Property Tax in Latin America", Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP09MU1, Cambridge, Massachusetts.
- Vega Castro, J. (2008); "Análisis del Proceso de Descentralización Fiscal en el Perú", Documento de trabajo N° 266, Pontificia Universidad Católica del Perú, julio. En: <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD266.pdf>
- Zapata, J.A. (2007); "Descentralización en Bolivia", Serie de Notas de Referencia Cono Sur, Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Nacional de Cuyo.